

SISTEME DE INTEGRITATE PUBLICA

Ghidul Transparency International

Volum coordonat de Jeremy Pope

Traducere : Adrian Baboi - Stroe, Raluca Pruna, Ioana Copil Popovici
PARTEA C: THE COMPANION VOLUME



**TRANSPARENCY
INTERNATIONAL**

Bucuresti, 2002

Lista contine doar titlurile, textele acestor documente pot fi gasite pe websitul:
<http://www.transparency.org/sourcebook/index.html>

CELE SAPTE PRINCIPII ALE VIETII PUBLICE

A. Sondaje de opinie

- A1 Unravelling corruption: A public sector perspective (NSW) (extracte)
- A2 Standards of Members of Parliament (UK) (Gallup)
- A3 Public Standing of Members of Parliament (UK) (MORI)
- A4 What a UK Member of Parliament should not accept (UK), A Gallup survey of November 1994
- A5 Service Delivery Surveys: Brief Description: Mali (EDI)
- A6 TI-Corruption Perceptions Index (1998)

B. Parlament

- B1 Draft Code of Conduct for Members of Parliament (Nolan Committee, UK, 1995)
- B2 Organic Law on the Duties and Responsibilities of Leadership (Papua New Guinea 1975)
- B3 Code of Conduct for Elected Members of the ANC (South Africa, 1994)
- B4 Code of Conduct for all Office Holders (Law Reform Commission of Australia)
- B5 Parliamentary (Privileges, Immunities and Powers) Act, 1964 (Barbados)
- B6 The Integrity Commission (extract from Constitution of Trinidad and Tobago, 1980)
- B7 Public Administration Committees in Parliaments (extract from recommendations of the Queensland Electoral and Administrative Review Commission, Report on Review of Parliamentary Committees, October 1993) (Queensland)
- B8 Provisions as to Disqualification on Ground of Defection (Crossing the Floor legislation) (Tenth Schedule to Constitution of India added by the 52nd Amendment Act, 1985) (India)

C. Demnitari

- C1 Draft International code of conduct for public officials (UN)
- C2 Code of Conduct for Ministers (extract from the Cabinet Handbook 1994, published by the Department of the premier and Cabinet, South Australia)
- C3 Code of Conduct for the Public Employees in South Australia (Commissioners Circular No. 64)
- C4 The Civil Service: Taking forward continuity and change (extract) (UK)
- C5a Draft Code of Practice for Public Appointments Procedure (Nolan Committee, UK, 1995)
- C5bA Standard of Best Practice for Openness (in government agencies) (Nolan Committee, UK, 1995)
- C6 Federal Government Directive concerning the Prevention of Corruption in the Federal Administration (Germany, 17 June, 1998)

D. Controlul averilor demnitarilor

- D1 Evaluation of Assets and Properties and the Prevention of Corrupt Practices Act (No.17 of 1982, The Gambia)
- D2 The Acceptance of Advantages and Entertainment (Civil Service Branch Circular No. 18/92, Hong Kong)
- D3 Conflict of Interest and post-Employment Code for Public Office Holders (1985, Canada)
- D4 Statement to Ombudsman Commission of Incomes, All Assets, Business Dealings, Gifts etc, 1976 (Papua New Guinea)
- D5 Register of Member's Interests, 1978 (Victoria, Australia)
- D6 Ethics in Public Office Bill 1994 (Ireland)
- D7 Integrity in Public Life Act (No.8 of 1987, Trinidad and Tobago)
- D8 Prevention of Corruption in Public Life Act (No.24 of 1994, Belize)

E. Ombudsman

- E1 Ombudsman Act 1993 (Belize)
- E2 Public Prosecutor Act (no.23 of 1994, South Africa)
- E3 The Office of the Ombudsman: Basic Principles (TI)

F. Prevederi privind transparenta

- F1 Freedom of Information Act 1994 (Belize)
- F2 Freedom of Information Bill 1991: Explanatory Notes (Queensland)
- F3 The Internal Audit Law 1992 (5752- 1992, Israel)
- F4 Public Interest Disclosure Act 1994 (ACT, Australia)
- F5 Whistleblowers Protection Bill 1992 (New South Wales, Australia)
- F6 Whistleblowers Protection Act 1994 (Queensland, Australia)
- F7 Real Names law (South Korea)
- F8 US Government Auditing Standards, 1994 Revision, by the Comptroller General of the United States (extract)
- F9 Constitutional right of access to official information (South Africa)
- F10 Constitutional right of access to information (Uganda)

G. Birouri anti-coruptie

- G1 Prevention of Corruption Act (Cap 241) (Singapore)
- G2 Corruption (Confiscation of Benefits) Act (Cap 65A) (Singapore)
- G3 Corruption and Economic Crime Act, 1994 (Botswana)
- G4 Contractor-General Act (Jamaica)
- G5 Note on the Corruption Prevention Department (Hong Kong ICAC)
- G6 Independent Counsel (Special prosecutor legislation) (USA)
- G7 Questionnaire for senior officials (TI)

H. Asistenta reciproca internationala în domeniul penal

- H1 Checklist for Foreign Requests for Mutual Assistance in Criminal Matters (Swiss Federal Office Police)

I. Achizitii publice

- I1 Draft Statute of the Purchases Supreme Authority, 1994 (Jordan)
- I2 Checklist on Purchasing and Tendering Procedures (ICAC Hong Kong)
- I3 Model legislation for Public Contracts disclosures (TI)
- I4 Procedures for public bidding and award of contracts in Ecuador. Law and Practice (Ecuador)
- I5 Constitutional right to fair, open and competitive public procurement (South Africa)

J. Drept civil

- J1 Constitutional right to fairness (Uganda)
- J2 Lusaka Statement of Government Under the Law (Lusaka Statement) (Commonwealth)
- J3 Council of Europe Recommendation No.R(80)2 Concerning the Exercise of Discretionary Powers of Administrative Authorities (11 March 1980)
- J4 Council of Europe resolution (77) 31 on the protection of the Individual in Relation to the Acts of Administrative Authorities (28 September 1977)

K. Sector privat

- K1 UJA Code of Professional Conduct

- K2 GE Statement of Integrity by Chairman of the Board (US)
- K3 Texaco Corporate Conduct Guidelines and General Business Conduct Guidelines (US)
- K4 Corporate Code of Conduct (Hong kong ICAC)

L. Societate civila

- L1 Arusha Integrity Pledge 1995 (Tanzania)
- L2 Mukono Integrity Declaration 1995 (Uganda)
- L3 Usa River Communique (East and Southern Africa)
- L4 Principles of Regulation for the Not-for-Profit Sector (International Center for Not-for-Profit Law)

M. Declaratii internationale

- M1 Basic Principles on the Independence of the Judiciary, 1985 (UN)
- M2 OECD Recommendation Bribery on International Business Transactions (May 1994)
- M3 General Principles of Ethics for lawyers, 1995 (International Bar Association)
- M4 IBA Standards for the Independence of the Legal Profession (IBA)
- M5 An Interfaith Declaration: A Code of Ethics on International Business for Christians, Muslims and Jews, 1993 (St. George's House, Windsor and the Al Albait Foundation and the Arab Thought Forum in Amman)
- M6 Declaration of the World Customs Organisation (Customs Cooperation Council), Arusha, 1993

N. Initiative sectoriale

Sectorul medical

- N1 Uppsala Statement on Transparency and Accountability in Drug Regulation (Health Action International, 1996)

Capitolul 2

În ce domenii înfloreste coruptia?

“Aceia care vorbesc despre faptul ca popoarele zilelor noastre au cedat în fata jafului si a altor vicii similare vor descoperi ca acestea sunt consecinta faptului ca cei care i-au condus s-au comportat asemanator.”

- Niccolo Machiavelli, Discursuri, III (29)-

În acelasi cadru în care coruptia poate fi definita ca fiind “folosirea improprie a puterii publice pentru obtinerea de profit personal”, ea poate fi descrisa si ca o lipsa de conformare la “principiul evitarii nepotismului”, conform caruia, nici un fel de relatie familiala sau personala nu trebuie sa joace vreun rol în luarea deciziilor economice de catre agenti economici particulari sau oficiali guvernamentali. Principiul evitarii nepotismului este perceput ca fiind fundamental pentru functionarea eficienta a oricarei organizatii.¹

O ipoteza importanta, dar nescrisa, subiacenta cercetarii teoretice asupra rolului sectorului public este aceea conform careia oficialii din cadrul acestui sector (politicieni si functionari publici) sunt constienti de ceea ce fac si sunt neutri si impersonali în demersurile destinate atingerii bunastarii sociale.²

Dar sunt ei oare într-adevar constienti? Ce percep ei ca fiind bunastarea sociala si ce considera ei însisi ca fiind “coruptie”? Ce se poate spune despre disponibilitatea lor de a lua atitudine împotriva acesteia? Iata câteva din întrebări puse foarte adesea.

Un important proiect de cercetare desfasurat în statul New South Wales din Australia, în 1994, de catre Comisia Independenta împotriva Coruptiei, un organism national, a încercat sa determine genurile de comportament pe care angajatii din sectorul public îl considera corupt si sa identifice acei factori care i-ar putea împiedica pe angajati sa ia atitudine împotriva. Au fost distribuite chestionare care cuprindeau scurte descrieri a 12 scenarii. Subiectilor li s-a cerut sa evalueze oportunitatea comportamentului, sa aprecieze cât de daunator ar putea fi acesta, cât de justificat îl considera ei însisi si sa spuna ce ar face în acele situatii. Au fost adaugate si 12 declaratii de atitudine, subiectilor chestionati fiindu-le cerut sa declare daca si în ce masura sunt de acord sau nu cu aceste declaratii.³

Pareile celor care au raspuns la întrebările din chestionar au fost foarte diferite în ceea ce priveste comportamentul ce poate fi - sau nu - considerat corupt. Cum se consemneaza în raportul final, “este foarte important pentru toti aceia care sunt interesati în reducerea gradului de coruptie sa înțeleaga ca acel comportament, considerat de catre unul dintre functionarii din sectorul public ca fiind “corupt”, nu este neaparat apreciat în acelasi fel si de catre colegii acestuia. Aceasta lipsa a unei baze comune de apreciere face si mai dificila combaterea coruptiei.”

Studiul a demonstrat ca posibila disponibilitate pentru luarea unei atitudini depinde de mai multi factori, inclusiv de relatia dintre respectiva atitudine si gradul în care fiecare scenariu a fost considerat daunator, nedorit sau nejustificat. Printre factorii care ar putea reduce aceasta disponibilitate sunt inclusi si urmasorii:

- convingerea ca acel comportament era justificat de circumstante;
- ideea ca nu are rost sa se informeze despre coruptie pentru ca, oricum, nu se va face nimic împotriva ei;
- convingerea ca acel comportament nu este corupt;
- teama de represalii personale si profesionale;
- o pozitie relativ neimportanta în ierarhia acelei organizatii;

¹ Tanzi, Vito – în *Corruption, Governmental Activities and Markets*, în publicatia interna a FMI, aug. 1994. Articolul argumenteaza faptul ca, o data ce principiul evitarii nepotismului a fost încalcat si a aparut o diferenta realizata pe baza relatiilor, coruptia va urma în multe cazuri.

² *Ibid.*

³ Declaratiile si alte detalii apar în Anexa.

- modul în care angajații percep relația lor cu supervisorul și cu acela care s-a făcut vinovat de comportament neadecvat, ca și teama că nu există suficiente dovezi.⁴

Ca urmare, devine clar faptul că punctul de plecare pentru orice activitate serioasă de control asupra corupției trebuie să fie perspectivele personale ale acelor indivizi a căror conduită urmează să fie ameliorată. Așa după cum a demonstrat studiul efectuat în Australia, totul începe cu constientizarea care derivă din baza unui comportament acceptabil și din crearea unei mai bune înțelegeri a ceea ce înseamnă costurile corupției. Un studiu complet diferit, efectuat de filialele naționale ale TI, realizat în 1995, sugerează faptul că fenomenul corupției în interiorul sectorului public îmbracă aproape aceeași formă și afectează aceleși zone, fie că se manifestă în cadrul unei țări dezvoltate sau al unei țări în curs de dezvoltare. Zonele din cadrul activității guvernamentale care sunt cele mai expuse fenomenului de corupție s-au dovedit a fi:

- intermedierea publică;
- administrația teritorială;
- colectarea veniturilor;
- numirile guvernamentale;
- administrațiile locale.
- metodologiile au fost și ele asemănătoare, cuprinzând:
- amicitia, relațiile, membrii familiei și rudele;
- corupția politică, prin donații în cadrul campaniilor electorale etc.;
- darea de mită pentru contracte guvernamentale;
- fraudă de toate felurile.

În cadrul instituțiilor publice (inclusiv politicienii, fie ei alesi sau numiți), se desfășoară adesea următoarele genuri de activități:

- ministrii își "vând" puterile discreționare;⁵
- oficialii își însușesc procente din contractele guvernamentale, care sunt de multe ori transferate în conturi de bănci din străinătate;⁶
- oficialii sunt beneficiarii unei excesive "ospitalități" și a unor beneficii din partea celor ce realizează contracte guvernamentale, cum ar fi burse pentru educația copiilor lor la universități din străinătate;
- oficialii realizează contracte guvernamentale pentru ei înșiși, fie prin intermediul unor companii de primă mărime sau prin partenerii acestora, fie chiar numindu-se în mod deschis chiar pe ei în funcții de "consultanți";
- oficialii calatoresc deliberat peste hotare pentru a putea pretinde diurne pe care și le stabilesc tot ei la niște niveluri extravagante;
- partidele politice se folosesc de perspectiva puterii sau de continuitatea acesteia pentru a percepe sume importante din afaceri internaționale, în schimbul unor contracte guvernamentale (care pot "îmbracă" haina unor "donații" către o anumită "instituție filantropică" sau un anumit "spital");⁷
- oficialii care funcționează în cadrul departamentelor de percepere a impozitelor folosesc practici de șantaj prin amenințări cu impunerea de noi taxe asupra platitorilor de impozite sau a importatorilor, în cazul în care nu sunt plătite sumele cerute ca mită. Dacă acestea se

⁴ *Unravelling Corruption: A Public Sector Perspective: Survey of NSW Public Sector Employees' Understanding of Corruption and Their Willingness to Take Action*, Raportul nr.1 cu privire la cercetarea ICAC, Comisia Independentă împotriva Corupției, aug. 1994.

⁵ De exemplu, în New South Wales, Australia, ministrul pentru serviciile de corecție a fost condamnat și închis pentru că a vândut amnistii traficantilor de droguri.

⁶ Diferitele modalități prin care se realizează acest lucru, inclusiv regulile ce vizează "ajutorul" public, stabilite de instituțiile internaționale de creditare, sunt prezentate pe larg în *Good Business Guide to Bribery*, de George Moody-Stuart, (Transparency International, Berlin, 1994).

⁷ De exemplu, în Kenya, în perioada Kenyatta, vehiculul utilizat era Spitalul Fortelor Armate Gatundu, care a fost "beneficiarul" impus al "donațiilor de caritate" de la toți acei care doreau să facă afaceri cu regimul. Acest modest spital ar fi devenit un important spital de practică și învățare, dacă ar fi fost cu adevărat destinația finală a banilor, de fapt folosiți pentru un alt modest spital din ceea ce era atunci zona tribală a președintelui. Evenimente petrecute concomitent în Europa au dezvăluit cât de răspândită era acea practică în cele mai multe dintre democrațiile vest-europene. (ex.: în edițiile din Italia, Austria, Franța, Spania, Belgia ale *TI Newsletter* – publicația internă a TI – au apărut eseuri pe această temă.)

achita, se aplica amendamente nejustificabile ale legilor sau anumite bunuri de import sunt trecute pe lista celor excluse de la plata taxelor vamale;⁸

- oficialii responsabili de punerea în aplicare a legilor colectează prin constrângere fonduri destinate propriului lor folos, prin proferarea de amenințări legate de impunerea unor taxe de trafic, dacă nu li se plătesc anumite sume de bani (care sunt adesea puțin mai mici decât suma reprezentată de amenda pentru respectivul delict în sine, în cazul în care s-ar fi ajuns în fața unui tribunal);
- oficialii care sunt responsabili cu acordarea de licențe pentru servicii publice (ex.: permise de conducere, permise de vânzare în piețe, controlul pasapoartelor), cer insistent să le fie plătite serviciile, cer bani pentru urgentarea procedurilor de acordare a licențelor sau pentru prevenirea întârzierilor;⁹
- superiorii pe scara ierarhică în domeniul serviciilor publice solicită “plati” din partea subordonaților lor, cerându-le acestora să colecteze sume fixe săptămânal sau lunar, pe care să le cedeze superiorilor.¹⁰

Corupția, ca și formele și manifestările sale, nu sunt, deci, unice pentru fiecare țară. Corupția în China, unde un număr mare de burocrati și-au “comercializat puterile administrative”,¹¹ nu este cu nimic diferită de Europa, unde partidele politice au beneficiat de avantaje financiare imense pentru proiecte de activități publice (în Italia, costul construirii de șosele a scăzut oficial cu 20% în urma intervenției în forța a grupării “Măinile curate” asupra corupției). Fonduri ilegale au fost transferate în conturi din bănci elveteiene pentru finanțări ilicite ale partidelor politice, existând suspiciuni că aceste sume “s-au scurs” în buzunare particulare. Finanțări au fost de asemenea acordate partidelor politice pentru că acestea să asigure protecția celor în cauză, iar companiile au câștigat susținerea proiectelor lor, au plătit dineuri, au întreținut și mituit oficiali (mai ales din afara granițelor țării lor) pentru a obține afaceri ilegale și necinstite, nu de puține ori cu consecințe dezastruoase.

Consecințele luării de mită

Gordon Foxley, funcționar public în cadrul ministerului britanic al apărării, a fost condamnat la patru ani de închisoare pentru luare de mită în valoare de aproximativ 2,25 milioane USD. Dar, în cadrul unei analize realizate de TI-Marea Britanie, s-a ajuns la concluzia că ar fi cauzat pierderi financiare în valoare de aproape 200 milioane USD. Aceasta sumă include costurile locurilor de muncă restructurate la acea fabrică britanică incapabilă să atragă contracte de lucru (ele fiind semnate cu firme de peste hotare), scăderea profiturilor, care a dus la valori reduse pentru cotele de privatizare, pierderea specialiștilor de marca, un pret mai mare decât ar fi fost necesar și achiziționarea - nu o dată - de tehnica de luptă inutilă, care s-a dovedit a fi “ineficientă în practică și în condiții de luptă”.¹²

⁸ Încasarea impozitelor în Tanzania - pentru a numi numai o țară - s-a prăbușit în mod dramatic în anii 1994-1995. Se crede că această practică este larg răspândită în Italia, acolo unde platitorii de impozite (mai ales marile companii) acuză Poliția Financiară de faptul că i-a obligat să-i plătească sume de bani, deși gradul lor de lipsă de transparență trebuie încă să fie testat prin anchete judiciare.

⁹ În America Latină, această practică a devenit atât de instituționalizată, încât s-a dezvoltat o întreagă profesie care are ca scop “asistarea” aceluia care dorește să realizeze tranzacții cu vreun departament guvernamental. Acești “profesioniști” au fost atât de perfect cooptați de sistem, încât pot rezolva problemele legate de acte fără să stea la un imens rând sau chiar le pot analiza ei înșiși, dacă nu le înmânează pentru a fi analizate imediat. Unele primării chiar alocă spații distincte acestor indivizi; politicienii reformatori i-au dat afara. (ex.: Ronald McLean Abaroa, ca primul primar ales al capitalei boliviene, La Paz). Se poate aduce argumentul că familiaritatea acestor indivizi cu sistemul birocratic este o contribuție pozitivă la mersul administrației publice și că ei realizează un real serviciu. Acest argument ar putea sta în picioare dacă sistemele în sine nu ar părea să depindă - și să se sustină - din veniturile pe care acești indivizi le colectează de la public și le transferă oficialilor. Ref. la discuțiile cu R. McLean Abaroa și cu Valeria Merino Dirani.

¹⁰ Spre exemplu, în Mexico City, s-a dezvoltat o practică prin care, un politist din departamentul care acționează în stradă, trebuie să plătească diferite sume de bani pentru mașina cu care patrulează, pentru arma și pentru locul de muncă, sume separate fiind îndreptate către diferiți ofițeri responsabili cu transportul, armele de foc și supravegherile. Ref. - interviurile cu Michael Hershman.

¹¹ Vezi Yufan Hao și Michael Johnson, *Reform at the Crossroads: an Analysis of Chinese Corruption*; Departamentul pentru Științe Politice, Univ. Colgate, Hamilton, NY 13346, SUA, ian. 1995.

În Marea Britanie, scandalurile legate de conflicte de interese au implicat membri ai parlamentului într-o asemenea măsură, încât încrederea publică în ministrii din guvern "în general beneficiind de creditul deplin al populației cu privire la declararea adevărului", a ajuns la pragul înimaginabil de 11% (în timp ce medicii și profesorii universitari au fost creditați cu 84%, iar prezentatorii de știri de televiziune cu 72%). Reacția presei sugerează că gradul de scepticism în rândul populației din Marea Britanie a crescut substanțial în perioada ce a urmat efectuării studiului.¹³

Politicienii britanici au fost discreditati mai degrabă pentru judecări improprii, decât pentru acte contravenționale; cu toate acestea, pe continent - inclusiv în Belgia, Italia, Austria, Franța și Spania - un număr de figuri din planul politic fac, în prezent, obiectul unor anchete în plină desfășurare.

Mitul tradiției

O concluzie este clară: sunt foarte puțini aceia care sunt îndreptați să emită critici pe tema corupției. Chiar și în Singapore, probabil una din țările cu cel mai puțin corupt guvern, corupția există, chiar dacă la un nivel foarte scăzut. De aici derivă o a doua concluzie: corupția afectează chiar și cele mai "curate" conducători și în privința ei trebuie luate în mod constant măsuri de prevenire.¹⁴

Tipuri de mita

Există un larg acord cu privire la situațiile cele mai expuse fenomenului corupției. Cu toate acestea, un efort efectiv de a rezolva problema trebuie să aibă ca punct de plecare cauzele sale fundamentale. Trebuie să înțelegem avantajele financiare pentru potențialii "oferți" de mita, ca și pe cele ce apar ca urmare a corupției altora. Pot fi distinse patru largi categorii:

Categoria 1:

Mita se poate plăti pentru (a) acces la un beneficiu neînsemnat sau (b) pentru a evita achitarea unui cost.

Categoria 2:

Mita poate fi dată pentru obținerea unui profit sau evitarea unui cost, reprezentând sume importante, dar care presupun și o discreție deplină din partea oficialilor statului.

Categoria 3:

Mita se poate da nu pentru obținerea unui profit public specific, ci pentru obținerea de servicii ce au legătură cu obținerea unui profit (sau evitarea unui cost), cum ar fi accelerarea procedurilor sau furnizarea de informații din interior;

Categoria 4:

Mita poate fi plătită (a) pentru a-i împiedica pe alții să beneficieze de o parte din profit sau (b) pentru a impune altcuiva platirea unui cost.

Prima categorie include toate deciziile birocratice prin care câștigul celui care dă mita este echivalent cu o pierdere înregistrată de o altă persoană - de exemplu, accesul la permise pentru activități de import-export, schimburi valutare, un contract guvernamental sau o franciză, concesiile pentru prelucrări de petrol sau alte minerale, alocarea de spații publice, achiziționarea de firme recent privatizate, accesul la fonduri de capital reduse aflate sub controlul statului, licența de operare pentru o afacere, atunci când numărul total de licențe ce vor fi acordate este deja fixat, accesul la servicii publice - cum ar fi construirea de adaposturi publice pentru săraci sau întărirea protecției poliției pentru o afacere. În toate aceste exemple, se poate descoperi competiția dintre aceia care dau mita și care pot fi manipulați sau chiar creați de către politicieni sau birocrați. Dacă funcționarii publici au libertatea de a realiza programe, ei pot inventa un

¹² "MoD arms chief's greed cost 130 pounds", Observer, Marea Britanie, 16 oct. 1994.

¹³ Sondajul a fost inițiat de MORI. Cele mai multe dintre grupurile ocupaționale și-au îmbunătățit poziția în timpul perioadei dintre 1983 (când fusese realizat sondajul anterior) și 1993. Pozițiile ministrilor și ale politicienilor în general, deja aflate la niveluri foarte joase, au scăzut și mai mult. Totuși, jurnaliștii s-au îndepărtat chiar mai mult, procentul lor ajungând la jumătate, de la 19% la 10%, ceea ce ilustrează foarte clar criza care există și în mass-media din Marea Britanie. *Standards in Public Life: First Report of the Committee on Standards in Public Life*, vol. 1: Raport (HMSO, Londra, 1995), la pag. 107. Sondajul apare în pagina de Internet a TI, www.transparency.org.

¹⁴ Cu toate acestea, țara în speta tot a ocupat primul loc în sondajul din 1995 al TI ca fiind țara cu cel mai scăzut nivel al corupției dintre cele 41 de țări incluse în sondajele de opinie ale oamenilor de afaceri care se ocupă de tranzacții internaționale. *TI Newsletter*-ul care a publicat articolul despre Departamentul General de Audit al Noii Zeelande a fost INSERT.

deficit pentru propriul lor beneficiu pecuniar sau pot supra-aloca resurse (un fenomen cunoscut sub denumirea de "extindere de fonduri").¹⁵

Exemplele din a doua categorie cuprind: reducerea impozitelor sau extorcarea de sume considerabile în cazul în care nu exista nici un fel de obligații de plată prin lege; ridicarea datoriilor și a taxelor vamale; evitarea controalelor preturilor; acordarea de licențe sau permisiuni numai aceluia care sunt considerați "corespunzători"; accesul la servicii publice deschise (actele prin care se da cuiva un anumit drept); acordarea unui loc de muncă în cadrul unei instituții publice; exceptarea de la punerea în aplicare a legii (mai ales pentru delictele în urma cărora nu apar victime și pentru cele din zona "gulerelor albe"); primirea unei aprobări în consiliul de conducere pentru un proiect de construcție, și incoerenta punere în practică a standardelor de securitate sau protecție a mediului înconjurător. Puterea birocratică poate adeseori duce la obligația de plată a mitei. Poliția poate plăti diverse bande care să amenințe diferite firme, în același timp acceptând mita din partea aceluia care le asigură protecția.¹⁶ În mod asemănător, politicienii pot amenința cu acordarea de sprijin pentru acele legi care vor impune costuri sau pot promite să furnizeze beneficii de specialitate, în schimbul unor plăți.

Categoria a treia are legătura cu primele două prin obținerea unui serviciu superior calitativ, mai degrabă decât a unui beneficiu în sine - de exemplu, informații din interior privitoare la specificitățile contractuale; un serviciu rapid; mai puține acte; prevenirea din timp cu privire la eventualele raiduri ale poliției; un grad redus de nesiguranță;¹⁷ sau un raport favorabil de audit care ar menține un nivel scăzut al impozitelor. Birocrații pot genera adesea condițiile care produc asemenea genuri de mita. Oficialii pot introduce amânări și pot impune criterii rigide pentru formulările solicitantului.

Categoria a patra, ca și prima, cuprinde învinși și învingători. Exemplele se referă la cazuri în care un operator al unei afaceri ilegale plătește agenții care au ca domeniu de activitate aplicarea legii pentru ca acestea să-l elimine pe competitorii săi. Proprietarii de afaceri legale ar putea dori impunerea de constrângeri de regulament suplimentare asupra competitorilor sau ar putea încerca să îi facă pe oficiali să refuze acordarea licenței unui potențial competitor.

La categoriile 1 și 4, unde se înregistrează pierderi directe, organizarea potențialilor platitori de mita poate fi importantă în determinarea dimensiunilor și a scării de răspândire a corupției. Chiar dacă există doar un număr mic de potențiali beneficiari, ei și-ar putea, pur și simplu, împărți monopolistic piața între ei, pentru a prezenta oficialilor publici un front comun și a evita necesitatea de a recurge la mita. Aceste cazuri demonstrează de ce eliminarea corupției nu ar trebui să fie un scop în sine. O politică prin care să se încurajeze monopolizarea unei industrii ar putea reduce corupția, dar ar aduce puține beneficii sociale. Beneficiile, în loc să fie împărțite între mai mulți oficiali publici, ar ajunge în buzunarele firmelor care dețin monopolurile. Dacă aceste companii sunt, în plus, proprietate externă - repatriind profiturile obținute - sau concerne criminale internaționale, beneficiile ar ieși din țară în cea mai mare parte. Exemple de genul acesta ilustrează modul în care problema s-ar putea să nu fie corupția în sine, ci mitele pentru obținerea de monopoluri, care duc la plata altor mite.

Corupția și ineficiența pe piață

Unii analiști argumentează că mita reprezintă, pur și simplu, operarea forțelor de piață în interiorul programelor statului și că, data fiind eficiența pieței, mita ar trebui să fie tolerată. Asemenea cazuri chiar există; totuși, argumentul acesta aparent benign trebuie tratat cu scepticism.

În primul rând, programele publice ar putea fi subminate în momentul în care funcționarii publici alocă o cantitate redusă de resurse celui care licitează cel mai mult. Adaposturile publice, de exemplu, sunt destinate celor mai sărace familii, nu aceluia care pot plăti cel mai mult. În plus, perspectiva unor profituri îi poate face pe oficiali să creeze o stare artificială de lipsă și să se cramponeze de procedurile birocratice. Mai mult decât atât, acolo unde mita este plătită pentru a-i determina pe funcționarii publici să favorizeze o firmă în dezavantajul competitorilor acesteia, aceea care licitează cel mai mult nu este, adesea, cea mai eficientă organizație de pe piață; din contra, poate fi organizația cu cele mai însemnate profituri obținute din monopol și care să rezulte din eliminarea competitorilor.

Illegalitatea corupției în sine induce consecințe care vor limita eficiența mitei. Mai întâi, pentru ca autorii săi să încerce să păstreze secrete afacerile lor ilicite, informația de pret, care este esențială pentru buna funcționare a unei piețe, nu este ușor accesibilă. Ca urmare, unul dintre rezultatele ilegalității pieței poate fi inflexibilitatea preturilor. În momentul în care a fost stabilit un pret anume pentru mita (10% din prețul unui contract) sau pentru taxa (100 de dolari pentru un permis de conducere) și acest tarif este cunoscut

¹⁵ Alam, M. Shahid, 1991. "Some Economic Costs of Corruption in LDCs", *Journal of Development Studies* 27; 89-97, pag.91.

¹⁶ Ibid.

¹⁷ Ibid. (Alam, Wade)

în interiorul comunitatii, el ar putea ramâne neschimbat chiar în conditii de schimbare pe piata, în timp. Pietele de coruptie pot fi chiar mai influentabile de catre obiceiuri si traditii decât pietele particulare obisnuite. Ar fi necesare socuri puternice, cum ar fi caderea guvernelor corupte, pentru reasezarea nivelurilor de mita.

În al doilea rând, una dintre caile de reducere a riscului de a fi descoperiti, este aceea de a lucra numai cu persoane cunoscute si de încredere - rude, prieteni apropiati, membri ai comunitatii. Aceasta limiteaza intrarea pe pietele de coruptie si pentru platitori, si pentru primitori. În al treilea rând, beneficiile coruptiei nu sunt împartite corect daca o persoana refuza sa participe. Functionarii publici onesti ar putea, pur si simplu, sa refuze intrarea pe piata de coruptie. În al patrulea rând, data fiind ilegalitatea mitei, contractele dintre beneficiari si oficialii publici nu pot fi puse în aplicare prin lege. Ca urmare, riscul ca una dintre parti sa nu respecte înțelegerea va limita numarul si categoriile de afaceri si va face mai probabil ca acest gen de tranzactii sa se desfasoare numai între persoane care se cunosc foarte bine.

Ca regula generala, se poate respinge ideea conform careia coruptia poate conduce la o mai eficienta distributie a resurselor.

Tranzitia catre democratie si catre o economie de piata

Coruptia înfloreste în interiorul sistemelor rigide, cu multiple "gâtuiuri" ale productiei si în cadrul carora pot fi detectate surse ale puterii monopolistice în interiorul guvernului. O economie planificata, în cadrul careia multe preturi sunt mai scazute decât nivelurile create pe piata, furnizeaza bazele pentru plata a diverse sume de bani ca un mod de a primi oarecare bunuri si servicii. Tranzactii care ar fi schimburi legale în cadrul economiilor de piata devin plati ilegale în asemenea sisteme. Pe lângă vânzarile de bunuri si servicii celor care platesc cea mai ridicata mita, functionarii publici pot actiona în conformitate cu diferite scopuri pentru a crea si mai multe întreruperi, pentru a ajunge la sume si mai mari primite ca mita. Oficialii ar putea, de exemplu, sa creeze întârzieri sau sa introduca noi conditii de cost. Problema fundamentala nu este numai existenta unor preturi controlate, stabilite la un nivel mai scazut decât cel normal al pietei, ci si puterea monopolistica a oficialilor statului care nu sunt amenintati de o posibila intrare pe piata a unor competitori mai eficienti si care sa propuna preturi mai joase.¹⁸

În interiorul întregului fost bloc sovietic, situatia economiei s-a transformat într-un imbold pentru oficiali de a-si exploata propriile pozitii pentru a dobândi beneficii personale, furnizându-le, astfel, clientilor lor un motiv pentru a da mita. Coruptia era obisnuita pentru ca rigiditatea formala a sistemului nu era sprijinita de un sistem juridic impartial, capabil sa aplice regulile. În loc de aceasta, autoritatea suprema era exercitata de superiorii pe scara ierarhica, adesea având si acestia motivele lor pentru a nu respecta sau pentru a schimba regulile propriei lor autoritati. Subordonatii nu puteau apela "la lege" ca motiv pentru a nu se supune ordinelor superiorilor lor. Sistemul nu era numai rigid, ci si arbitrar. Pretentiile si lipsa sa de rationalitate au transformat aproape orice persoana într-un criminal care nu respecta legea. Larga complicitate a cetatenilor în tranzactii corupte a devenit, în acel moment, o metoda de control social. Cazurile de coruptie erau adesea folosite pentru a-i anihila pe disidenti, nu pentru a îmbunatati modul de functionare a birocratiei statale.¹⁹

Aceste observatii ar putea sugera faptul ca declinul guvernelor autoritariste si al economiilor centralizate ar reduce aparitia coruptiei, data fiind interventia fortelor competitive ale economiei de piata. Conform acestui scenariu, sumele de bani date ilegal se vor transforma în preturi legale de piata, iar nivelul monopolurilor va scadea. Dar nu s-a întâmplat întocmai asa. Coruptia si lipsa unei legislatii au avut efecte violente în economiile de piata în formare din Rusia si Europa de Est si în noile democratii din America Latina.

Relatari ale magnatilor jafului din America anilor '20 sunt invocate pentru a argumenta faptul ca genul de capitalism numit "al cowboy-ului" este doar o perioada de tranzitie, care trebuie suportata pentru a atinge un stadiu mai stabil al capitalismului. Cu toate acestea, pericolul este ca fenomenul coruptiei poate ajunge atât de raspândit, încât poate submina si chiar distruge stadiul de tranzitie. Chiar în cazul în care coruptia se naste în interiorul unei cresteri economice, în anumite conditii, aceasta nu presupune ca fenomenul de

¹⁸ Shleifer, Andrei si Robert Vishney, 1992. "Pervasive Shortages under Socialism", *Rand Journal of Economics* 23; 237-246. Montias, J. M. si Susan Rose-Ackerman, în 1981, în "Corruption in a Soviet-type Economy: Theoretical Considerations", în *Economic Welfare and the Economics of Soviet Socialism: Essays in Honor of Abram Bergson*, Cambridge.

¹⁹ A se vedea, de ex., Stern, Mikhail, *Defendant, the USSR vs. dr. Mikhail Stern* (New York: Urizen Books, 1977). Trebuie notat ca situatia era diferita în fiecare tara din Estul Europei. Existau mecanisme de reclamatii, de stat si generale, ca si mecanisme sindicale si, în mod sigur, în unele dintre tari chiar functionau la parametri normali, cel putin atunci când nu apareau probleme politice. Omniprezenta siguranta a statului mai cuprindea si chestiuni economice si a avut un efect de piedica.

coruptie ar facilita respectiva crestere sau ca nu ar avea alte efecte negative asupra politicului si a socialului.

În timpul perioadei de tranzitie, daca preturile sunt lasate sa atinga nivelurile reale ale pietei, nimeni nu are nevoie sa dea mita pentru a primi bunuri. Daca, totusi, se mentin urmele controlului de stat, buzunarele acestuia din urma pot deveni depozitele mitei. Ca urmare, însusi procesul de privatizare, desi în final are darul de a reduce coruptia prin reducerea implicarii statului în economie, poate fi initial o sursa de activitati de coruptie, dat fiind ca investitorii cauta sa obtina, pe cai nu tocmai cinstite, pozitii pe piata.²⁰

Deci, sursa principala de coruptie nu mai este în acest caz rigiditatea sistemului, ci nesiguranta care îl înconjoara. Stadiului de tranzitie îi lipsesc si legitimitatea legii, si puterea institutionalizata, ca urmare a existentei unor structuri administrative si politice fragile si nedezvoltate.

Persoanele care functioneaza în interiorul unor asemenea structuri statale tranzitionale cauta certitudinea, fiind posibil sa încerce sa o atinga prin mituirea oficialilor.²¹ În cel mai rau caz, cetatenii si oamenii de afaceri opteaza, pur si simplu, pentru iesirea din legalitatea economica începând sa se bazeze pe crima organizata pentru a beneficia de protectie atât în fata statului, cât si a amenintarilor venite din partea competitorilor.²² Atunci, coruptia poate deveni un simplu mecanism prin care oficialii statului sa fie convinsi sa treaca cu vederea unele activitati. Statul devine nu numai din ce în ce mai slab, dar si lipsit de importanta. Rezultatul final al ciclului distructiv ar putea fi presiunea publica pentru limitarea rolului pietei si pentru revenirea la o economie planificata.²³

Daca stabilitatea a facilitat coruptia în trecut, iar instabilitatea o încurajeaza în prezent, ce este oare de facut? În ciuda schimbarilor dramatice din interiorul structurilor institutionalizate, care au avut loc în societatile în tranzitie, ramâne, totusi, un obstacol important: lipsa unui angajament credibil din partea statului în sensul guvernarii conform legii. Replica statelor în tranzitie în fata problemei coruptiei trebuie sa fie si o substantiala reforma a legislatiei, si o restructurare institutionala. Tarile în tranzitie trebuie sa-si liberalizeze economiile prin reducerea motivatiilor pentru mita si prin eliminarea subsidiilor, a restrictiilor de schimb si a tratamentului preferential în achizițiile guvernamentale.

În timp ce elimina regulile si controalele din anumite zone, statele aflate în perioada de tranzitie trebuie, în acelasi timp, sa introduca legi în alte zone de interes. Ele vor avea sa reglementeze poluarea mediului înconjurator, sanatatea si protectia muncitorului si a consumatorului, ca si pietele financiare si de actiuni si obligatiuni. Vor mai avea nevoie de noi programe de acordare a subsidiilor pentru persoanele sarace, incapabile de a trai în cadrul unei economii de piata. Aceste noi programe trebuie, însa, sa fie astfel realizate, încât sa mentina pârghiile de coruptie la un nivel scazut. Ca urmare, poluarea trebuie sa fie reglementata prin emisiuni de permise spre vânzare, iar bunastarea trebuie indusa prin plati directe, cu bani-gheata, sau prin sistemele de cupoane (*vouchere*). Cu toate acestea, chiar si aceste programe pot lasa loc pentru comiterea de abuzuri. Simplificarea si schemele bazate pe economia de piata nu pot rezolva toate problemele; trebuie, ca parte a mijloacelor de solutionare, sa fie si reformele morale si structurale.

Note

Capitolul 3

Reinventarea guvernarii? Înlturarea tentatiilor coruptiei

"Publicitatea este, pe drept cuvânt, recomandata ca terapie pentru afectiuni sociale si industriale. Despre lumina soarelui se spune ca ar fi cel mai bun dezinfectant; despre lumina electrica - cel mai eficient politist."

²⁰ Manzetti, Luigi, *Economic Reform and Corruption in Latin America, North-South Issues*, North-South Center, Univ. din Miami 3; 1-6 (1994).

²¹ Shleifer, Andrei si Robert Vishney, 1993, "Corruption", *Quarterly Journal of Economics* 108, 599-617.

²² Rose-Ackerman, Susan, 1994, "Reducind Bribery in the Public Sector", ed. Trang, pag.21-28; Kaufman, Daniel, 1994, "Diminishing Returns to Administrative Controls and the Emergence of Unofficial Economy: A Framework of Analysis and Applications to Ukraine", *-Economic Policy*, dec., pag. 51-69.

²³ Frye, Timothy, 1993, "Caveat Emptor: Institutions, Credible Commitment and Commodity Exchanges in Russia", la ed. David Weimer, *Institutional Design*, Kluwer.

Potentialul reformator al coruptiei este într-o mare încurcatura atunci când încearc sa-si dea seama de unde trebuie sa înceapa. Istoria este plina de situatii pe cale de a fi reformate, de promisiuni grandioase si de o permanenta incapacitate de a realiza ceva. În unele cazuri, intentiile sunt reale: lideri nou alesi sosesc plini de hotarâre sa elimine tot ce nu este în regula, dar sunt rapid copleșiti de dimensiunile problemei care li se arata. Alti, pur si simplu, pozeaza, rostind discursuri, semnând legi - totul în absenta oricarei asteptari referitoare la o schimbare în adevaratul sens al cuvântului, care sa apara în viitor. Din când în când, electorate optimiste au readus la putere guverne decise sa înfrunte problema coruptiei ferm si cu rezultate vizibile. Guvernele au încercat adesea sa faca tot posibilul pentru a reduce neputinta lor de a contracara fenomenul; alții au fost alesi în speranta ca vor putea face mai mult. Cu toate acestea, foarte putini pot vorbi despre un progres real si constant.²⁴

O analiza a nereusitei eforturilor facute în trecut a identificat mai multe cauze, inclusiv urmatoarele:

- limitele puterii la nivel înalt. Un presedinte nou-ales poate manifesta dorinta de a raspunde provocarii, dar, prin definitie, el a mostenit o masinarie guvernamentala corupta care împiedica eforturile pentru schimbare;
- lipsa angajamentului la cele mai înalte niveluri. Figuri politice si administrative de o mai mica importanta ar putea dori sa realizeze o schimbare, dar pot fi serios împiedicate de lipsa angajamentului la cel mai înalt nivel;
- promisiuni mult prea ambitioase care duc la asteptari nerealiste si imposibil de realizat. Aceia care promit ceva ce nu pot realiza, pierd repede încrederea celor din jur si a celor care asteapta de la ei rezultate;
- reformele s-au desfasurat treptat si de o maniera lipsita de coordonare, astfel ca, în final, nimeni nu poate fi numit "proprietarul" reformelor în sensul de a fi personal angajat în aceasta directie si de a fi convins ca trebuie sa ajunga sa fie puse în practica efectiv, într-un anumit ritm;
- reformele au depins prea mult de legi, care sunt un instrument nesigur în încercarea de a schimba comportamentul populatiei, sau au depins prea mult de punerea în practica prin executare, ceea ce a condus la represiuni, aparente abuzuri de putere si la aparitia unui alt regim corupt;
- reformele tind sa ignore pe cei aflati în cele mai înalte pozitii si se concentreaza asupra celor de mai jos, ipoteza fiind aceea ca personalitatile cele mai importante ori nu "au nevoie" de reforma, ori ar fi în mod deschis ostili fata de oricine ar încerca sa o realizeze;
- reformele nu au un centru specific si realizabil si, deci, nu reusesc sa ofere publicului nici un fel de schimbare reala (fara de care, încrederea publica, esentiala pentru o reforma de succes, se topeste rapid);
- mecanismele institutionale nu sunt construite, nici chiar acolo unde reforma este reala, astfel încât sa duca progresul înainte dupa ce initiatorii lor au parasit scena.²⁵

Reformele mai trebuie sa treaca si de o multime de persoane interesate: aceia care au modificat regulile dupa bunul plac, fie pentru a suplimenta anumite venituri prea mici, fie pentru a captusi impresionante conturi din banci straine, sunt potentialii subiecti de risc în cadrul acestui proces. Multi se afla în pozitii din care pot schimba sensul unei reforme; unii sunt atât de puternici sau atât de hotarâti, încât ar putea recurge chiar la violenta. Potentialele pericole pentru reformatorii din asemenea tari sunt absolut reale. Schimbarile inerente ce apar în timpul revizuirii complete si efective a Sistemului de Integritate al unei tari pot fi considerabile si pot cere calitati politice si manageriale cu totul deosebite. Regula care reiese de aici este ca trebuie sa încercam imposibilul. O epurare totala si deplina a trecutului nu face, de cele mai multe ori, decât sa duca la obstructionari sau chiar mai grav. Este important sa fie definite cele mai promitatoare domenii de reforma si sa se concentreze toate actiunile în directiile definite. Câteva "victorii usoare" fac mai mult decât sa aduca unele schimbari; ele demonstreaza publicului si

²⁴ Cel mai recent caz este, poate, acela al fostului presedinte sud-coreean, Roh Tae Woo, care, la instalarea sa în functie, a jurat ca intentioneaza sa fie cel mai "curat" presedinte din istoria tarii sale. În prezent, el se afla dupa gratii, fiind acuzat în importante cazuri de coruptie. *The Washington Post*, 18 nov. 1995.

²⁵ Cazul clasic este acela al lui Justice Plana din Filipine. El a reformat administratia financiara, crescându-i capacitatea de a aplica impozitarea corect si eficient. Imediat ce a fost promovat, reformele au început sa se arate sub adevarata lor forma. În curând, situatia devenise la fel de încordata ca înainte de a fi venit el. Detaliile strategiei lui Plana sunt prezentate în lucrarea lui Robert Klitgaard, *Controlling Corruption* (Univ. din California, L. A., California, 1988).

întregului sistem faptul ca schimbarea se apropie. O a doua regula este aceea conform careia lupta trebuie sa fie pe cât de blândă cu consumatorii o permit împrejurările, pentru a face procesul cât mai puțin amenințator. Vor exista indivizi care, dându-si seama ca regulile s-au schimbat, vor continua reformele care sa împiedice o viitoare corupție.

Crearea bazelor: un mediu de integritate în viața publică

Ce are dreptul opinia publică sa aștepte de la aleșii săi? Dacă liderii reformei nu sunt percepuți ei înșiși ca fiind niște persoane de o mare integritate, întregul efort de luptă împotriva corupției ar putea fi deviat, iar angajamentul public în sensul realizării reformei ar putea merge din ce în ce mai prost. Dar integritatea nu este un scop în sine; mai degrabă, ea este calea care duce la posibilitatea de a oferi publicului acele servicii pe care publicul este îndreptățit sa le primească din partea guvernantilor săi.

Comisia Nolan (Marea Britanie, 1995) a descris șapte principii foarte relevante, care se aplică tuturor aspectelor vieții publice:

1. Altruismul: Aceia care dețin funcții publice ar trebui sa ia deciziile numai în termeni de interes public. Aceste decizii nu trebuie luate pentru a dobândi beneficii financiare sau alte avantaje materiale pentru ei înșiși, familiile sau prietenii lor.
2. Integritatea: Funcționarii și oficialii publici nu trebuie sa-și creeze obligații financiare sau de alt gen față de organizații sau indivizi din afara, care ar putea sa exercite o influență asupra modului în care ei își duc la îndeplinire datoriile oficiale.
3. Obiectivitatea: În cadrul activității cu afaceri publice - inclusiv numirile în funcții publice, acordarea de contracte sau recomandarea unor persoane pentru a primi recompense sau beneficii - persoanele aflate în funcții publice trebuie sa faca aceste alegeri numai pe baza de merit.
4. Responsabilitatea: Aceia care sunt numiți în funcții publice sunt responsabili pentru deciziile și acțiunile lor în fața publicului și trebuie sa se supuna oricărui gen de cercetare analitică specifică funcției lor.
5. Deschidere: Persoanele aflate în funcții publice trebuie sa fie pe cât de transparente posibil cu privire la toate deciziile și acțiunile lor. Ele sunt obligate sa-și justifice clar deciziile și sa nu restricționeze acordarea de informații decât atunci când o cere în mod absolut interesul marelui public.
6. Onestitatea: Persoanele ce dețin funcții publice au datoria de a declara orice interese particulare ce au legătura cu îndeplinirea datoriilor lor publice și de a lua atitudine în sensul rezolvării oricărui conflict de interese care pot apărea, astfel încât sa protejeze interesul public.
7. Capacitățile de conducere: Oficialii publici ar trebui sa promoveze și sa sprijine aceste principii prin modul de conducere și prin puterea exemplului personal.

Stabilirea și menținerea integrității în cadrul vieții publice și a administrației publice solicită existența unui număr de elemente, inclusiv: legislație; reglementări și coduri etice; o societate ale cărei valori religioase, politice și sociale pretind din partea politicienilor și a oficialilor onestitate; profesionalism în rândul oficialilor; un simț al demnității elitei în rândurile înalților funcționari publici; și o conducere politică în cadrul careia sa fie luate în serios moralitatea publică și aceea privată.

Împreună, aceste elemente instaurează și întăresc o tradiție de viață publică și de mediu etic, în care politicienii și oficialii beneficiază, în general, de credit de onestitate. În interiorul unui asemenea mediu, se mai presupune și ca legile și mijloacele de detectare și investigare sunt suficiente pentru a face încalcarea regulilor riscantă și costisitoare, cazurile de luare de mita și de participare la fraudă.²⁶ Este, cu toate acestea, vital sa se retina mai multe detalii importante:

Un mediu înconjurător etic trebuie menținut, întreținut, adaptat și înnoit în întregul sector public;

Scopul și intențiile sale trebuie aplicate în mod uniform și substanțial sectorului public;

Mediul etic trebuie sa se auto-sustina și sa fie integrat; dacă acesta are potențiale puncte slabe, trebuie introduse noi metode de asigurare a responsabilității, cele vechi trebuind sa fie actualizate și întărite pentru a contracara aceste slăbiciuni;

Mediul etic cere angajament politic și o conducere politică despre care sa se poată afirma ca inspiră încredere, dar nu politicienii trebuie sa fie întotdeauna aceia care dețin responsabilitatea de a și-l însuși și de a-l actualiza;

Mediul etic depinde de micro-schimbări (detalii de reformă) pentru a putea face față consecințelor nereușitei, care se caracterizează prin:

o slabă orientare a acțiunilor în conformitate cu standardele de conduită sau o lipsă de concordanță cu procedurile;

indiferența sau ignoranța managerială;

suprapunerea puterii de luare a deciziilor

²⁶ Alan Doig în "Honesty in Politics and Public Spending: the Ethical Environment", articol prezentat la al doilea seminar pe tema "Statutul și prevenirea corupției", Santiago, Chile, 4-6 iulie 1994, pag. 4.

sisteme inadecvate de informare manageriala si financiara;
practici de lucru foarte nesigure;
o slaba interrelationare în interiorul departamentelor;
autonomia sub-organizationala;
politici inadecvate de recrutare si pregatire a personalului;
slaba tendinta (sau chiar lipsa ei) de a exercita un control, monitorizare sau supraveghere asupra contactului în crestere cu valorile sectorului privat, cu practicile, procedurile si personalul din acest domeniu.²⁷

Paznicii paziti - vigilenta permanenta

Exemplul oferit de liderii politici si de oficialii ce detin înalte functii publice este crucial pentru realizarea si mentinerea unei Sistem efectiv de Integritate Publica. Dar cine îi va pazi pe paznici? Obiectivul oricarui sistem de integritate este acela de a crea un sistem de control si stabilitate în cadrul principiilor fundamentale general acceptate (de obicei pastrate cu sfintenie într-o constitutie sau într-o lege organica). În fapt, se ajunge la un "cerc moral" auto-sustinut, în cadrul caruia principalele riscuri sunt monitorizate de catre persoanele implicate si de altele din exterior.

Cu toate acestea, un cerc auto-sustinut poate fi construit atît pe baza integritatii cît si pe cea a minciunii. Fiecare detinator de functie poate ajunge în fata unei decizii riscante - fie el seful guvernului, un judecator, un auditor sau un oficial din partea inferioara a scarii ierarhice - chiar daca unii sunt, evident, mai vulnerabili decît altii, data fiind valoarea deciziilor pe care le iau si procesele pe care le controleaza. Provocarea este aceea de a construi un sistem transparent si responsabil, care sa aiba doua obiective primare: primul – acela de a preveni fraudarea, iar al doilea – acela de a-i face pe principalii jucatori sa creada ca poate exista o crestere reala a detectarii neregulilor.

Monitorizarea coruptiei nu poate fi lasata numai în seama procurorilor publici si a fortelor legii si ordinii. A lua atitudine nu înseamna numai a detecta si a prezenta situatia în fata unui tribunal. Mai degraba, prin a lua atitudine trebuie înțeleasa si o combinatie de masuri sincronizate. Astfel, aceasta abordare include îmbunatatirea caracteristicii de transparenta a relatiilor si, pe cît posibil, prevenirea dezvoltarii de relatii care pot conduce la coruptie. Este cuprinsa aici atît transparenta în afacerile financiare ale celor mai importanti "jucatori", cît si perspectiva unor revizuri dirijate de institutii independente, despre care se poate presupune ca sunt în afara oricaror retele speciale de coruptie.

Desi coruptia nu poate fi niciodata perfect monitorizata, ea poate fi controlata prin intermediul unei combinatii de coduri etice, prevederi legale cu putere decisiva împotriva acelor care se fac vinovati de contravenții, schimbări organizationale si reforme institucionale.

Schimbarea organizationala

Schimbările organizationale din interiorul administratiei civile pot contribui la reducerea oportunitatilor ce conduc la aparitia coruptiei. Singapore, de exemplu, si-a început programul de succes împotriva coruptiei în primii ani ai deceniului al optulea prin instruirea unor ministri permanenti (sefi ai unor ministere din guvern), acestia urmând sa atraga atentia membrilor comitetelor de conducere din institutiile lor asupra eforturilor guvernamentale de combatere a coruptiei si sa îi consilieze cu privire la raportarea oricaror potientiale cazuri de coruptie.

Ministrilor permanenti li s-a mai cerut si sa ia masuri corespunzatoare în acele departamente cu cea mai mare expunere la fenomenul coruptiei. Aceste masuri includ:

- îmbunatatirea metodelor si a procedurilor de lucru pentru a reduce întârzierile;
- cresterea efectelor supravegherii, pentru a le permite responsabililor de departament sa realizeze un real control si o verificare a muncii echipelor lor;
- rotirea cadrelor, pentru a se evita ca vreunul dintre supervizori sau vreun grup de control sa ramâna prea mult timp în cadrul unei singure unitati operationale;
- realizarea de controale-surpriza a activitatii supraveghetorilor;
- asigurarea pazei necesare pentru a nu permite persoanelor neautorizate accesul în cladirile unui departament;
- revizuirea masurilor anticoruptie la fiecare trei sau cinci ani, cu scopul de a introduce ameliorari ale lor.²⁸

²⁷ *Ibid.*, pag. 7,8.

²⁸ Jon S.T. Quah, "Singapore's Experience in Curbing Corruption", în *Political Corruption: A Source-Book*, ed Arnold J. Heidenheimer, (New Brunswick; Transaction Publishers; 1989), pag. 845.

Înlăturarea contravenientului fara a înlătura contraventia, în Sierra Leone

“La un anumit nivel, coruptia poate fi perceputa ca fiind o problema a indivizilor cu o ambitie sau de o lacomie excesive. Daca ar fi asa, atunci o strategie de eliminare a “merelor putrede” ar trebui sa functioneze si sa dea rezultate. Dar, în momentul aplicarii acestei metode (în Sierra Leone) împotriva unor înalti ministri din guvern, coruptia a persistat... expunerea si urmarirea în instanta... pot elimina contravenientii, dar nu pot elimina si Contraventia. Coruptia a continuat sa existe nealterata în Sierra Leone din cauza faptului ca sistemele organizationale si cultura au ramas neschimbate. Împrejurările care au produs fenomene de coruptie au lasat ca aceste fenomene sa se repete.”²⁹

Reforme de program si politica

Programele publice care sunt alterate de manifestarea coruptiei pot fi, uneori, reformate, prin redefinirea lor.³⁰ Prima posibilitate este eliminarea programului. De cele mai multe ori, aceasta este solutia optima. Multe tari au reguli si reglementari care, chiar daca sunt administrate în mod onest, nu au darul de a servi interesul publicului larg. Ele pot fi si ar trebui sa fie întrerupte. Alte programe pot îndeplini o functie valabila în cadrul unui stat care functioneaza satisfactor, dar nu au efect acolo unde coruptia este patologica. În al doilea rând, scopul principal al programelor ar putea fi mentinut, dar redirectionat astfel încât sa fie mai simplu si mai usor de monitorizat. Spre exemplu, daca scopul unui program este eficienta economica, atunci s-ar putea introduce prin reforme scheme de actiune legale, bazate pe realitatile de piata. Dar simplificarea (de ex. reducerea numarului de pasi necesari pentru obtinerea de acorduri guvernamentale si a platilor pentru bunurile furnizate) nu reduce întotdeauna coruptia daca regulile sunt foarte rigide. Inflexibilitatea birocratica alimenteaza adesea un comportament ilicit si din partea functionarilor publici, si din partea furnizorilor. Ca urmare, simplificarea va functiona daca nu este excesiv de arbitrara si daca înaltii oficiali sau oficialii independenti care se ocupa de implementare urmeaza cu înversunare masurile anticoruptie.

Privatizarea (trecerea întreprinderilor conduse de stat în domeniul sectorului privat) poate duce si ea la diminuarea practicilor generatoare de coruptie, pur si simplu pentru ca metodele de calcul ale sectorului privat si necesitatea de a opera conform unei “idei principale” de obtinere a profitului sunt motive puternice pentru conducere de a pune în aplicare strategii anticoruptie interne. Unii dintre exponentii privatizarii merg pâna acolo încât sa afirme ca ar fi o forma de “vindecare” a coruptiei. Totusi, altii o percep în maniera folosirii unui baros pentru a sparge o nuca: trebuie sa existe puternice motive sociale, economice si politice care sa favorizeze privatizarea, pe lânga reforme anticoruptie, înainte ca aceasta cale sa fie urmata. În plus, poate exista si pericolul de a crea o situatie de monopol în interiorul sectorului privat, prin intermediul privatizarii (exemplul apei si al altor servicii publice), cu ajutorul careia coruptia la nivel mic poate fi eliminata, dar, prin care pot fi implementate alte practici abuzive.

În cazul în care coruptia este rezultatul unei sume limitate de beneficii ale programului, se pot largi dimensiunile acestuia, poate fi eventual transformat într-un program cu criterii foarte stricte de eligibilitate. Dar un numar mai mare de beneficii ale programului nu înseamna, neaparat, disparitia coruptiei. Oficialii vor mai trebui sa decida cine este calificat pentru a candida la acele programele. De aceea, guvernul va trebui sa articuleze standarde bine definite care sa poata fi usor evaluate de persoane din afara programului. Daca ideile de baza ale programului sunt clar specificate, atât ca durata, cât si ca tendinte, iar statul este pregatit sa sustina aceste drepturi, posibilitatea de aparitie a mitei va fi considerabil redusa. Înca o data, reformele trebuie sa se potriveasca perfect cu capacitatea tarii.

Implicarea societatii civile

Acolo unde încercările reale de a combate coruptia s-au soldat cu esecuri, în general a lipsit un element - implicarea societatii civile. Jurnalul “Times” din India observa ca: “Acceptarea de catre populatie a coruptiei ca un fapt de viata si deznadejdea generala sunt elemente care trebuie îndepartate în primul rând.”³¹ Multe persoane din societatea civila au un interes fundamental într-un Sistem efectiv de

²⁹ Dr. Sahr John Kpundeh în “Prospects in Contemporary Sierra Leone”, *Corruption and Reform* 7, 237-247, 1993.

³⁰ Rose-Ackerman, Susan, 1978, “Corruption: A Study in Political Economy”. New York: Academic Press;

Klitgaard, Robert, 1988. *Controlling Corruption*, Berkeley, Univ. of California Press.

³¹ Editorial din 10 mai 1964, pag.6, citat de David Berkeley, “Effects of Corruption in a Developing Nation ” –*The Western Political Quarterly*, pag. 723.

Integritate Publica, inclusiv în ceea ce privește sectorul privat, liderii religiosi, presa, breslele și, mai presus de toate, cetățeanul obișnuit care suportă consecințele corupției în fiecare zi. Faptul că societatea civilă este vitală pentru orice strategie anticorupție - este foarte clar. Unele dintre soluții se află chiar în interiorul societății civile în sine - de exemplu, necesitatea de a înlătura apatia sau toleranța publică față de corupție. Dar societatea civilă este, în același timp, doar o parte a problemei. Ideea că activitatea statului se desfășoară într-un fel de vid, nu este valabilă.³² De obicei, marele public este acela care plătește mita. Locul în care se intersectează sectorul public și cel privat este și el, adesea, punctul în care marea corupție înflorește și în care se dau cele mai considerabile mite. Ca urmare, orice tentativă de a dezvolta o strategie anticorupție care nu implică și societatea civilă neglijează unul dintre cele mai puternice și utile potențiale instrumente disponibile. Desigur, în multe țări în care corupția este înfloritoare, societatea civilă este slabă, apatică sau doar în primele stadii de mobilizare și organizare. Acestea nu sunt, totuși, motive pentru a-și neglija rolul, dat fiind că simpla implicare a unei societăți civile în formare poate, prin ea însăși, să furnizeze forța și motivarea pentru continuarea dezvoltării unei strategii anticorupție.

Note

Capitolul 4

Componentele unui Sistem de Integritate Publica

Proba de foc pentru sinceritatea unui guvern în inițiativa sa de a distruge corupția birocratică, nu constă doar în luarea de măsuri anticorupție. Credibilitatea vine mai degrabă din implementarea efectivă a acelor măsuri și din consecințele lor asupra comportamentului funcționarilor publici și a societății în ansamblu.

- Dr. Jon Quah, Bureaucratic Corruption in ASEAN Countries: A Comparative Analysis of Their Anti-Corruption Strategies -

Dacă fundamentele și conceptele de bază ale unui Sistem de Integritate trebuie să fie clar înțelese, este de asemenea necesar ca soluțiile rezultate să fie susținute în realitate și în practică. Mai mult, soluțiile trebuie relateate cu celelalte părți ale întregului Sistem; de aici nevoia unui mod de abordare holistic. A doua parte a acestui ghid tratează nu doar constrângerile legii și practicile birocratice, ci se referă și la necesitatea unei reforme cu baza mai largă. Ne concentrăm pe modalitățile în care oficialii publici pot fi protejați, și prin care societatea civilă și sectorul privat pot fi implicate în procesul de reformă. Autorul consideră că prevenția contează mai mult decât constrângerile; anticiparea situațiilor este mai bună decât un tratament și supunerea la reguli obținute prin cooperare va fi întotdeauna mai semnificativă și mai trainică decât conformarea obținută prin constrângeri.

O mare parte din lucrare vizează integritatea unor Sisteme ce au fost utile și de succes în practică – dovedindu-se viabile. Capitolele 5-16 prezintă exemple de cadre și proceduri folosite pentru a restructura și reorganiza guvernul, în ideea diminuarii corupției. Astfel, următoarele domenii sunt tratate mai pe larg:

- mecanisme de sprijinire a responsabilității și transparenței în democrație, cum ar fi procesul electoral și parlamentar.
- construirea unui parteneriat dinamic între guvern și organizațiile societății civile.
- reforma administrativă și contracararea conflictelor de interese în serviciul public.
- legea administrativă ca element comun de încredere în orice sistem, și constrângerea factorilor de decizie.
- adecvarea de mecanisme care să furnizeze oficialilor publici canale pentru a relata acte de presupusă corupție, asigurându-se de asemenea monitorizarea nepartinitoră a respectivelor proceduri și sisteme.
- autonomia sistemului juridic și asigurarea ca procedurile și remediile legale reușesc o intimidare efectivă a corupției.

³² A se vedea lucrarea lui James Coleman, *Foundations of Social Theory* (Cambridge, Mass: Belknap Press, 1990) în Tanzi Vito, *Corruption, Governmental Activities and Markets* (IMF Working Paper, aug. 1994).

- un sistem deschis si transparent al intermediilor publice
- autoreglarea sectorului privat si rolul intimidarii legale a practicilor de coruptie
- o presa dinamica, libera, care sa-si îndeplineasca rolul de supraveghetor public si sa contribuie la dezvoltarea constiintei publice în ceea ce priveste drepturile si responsabilitatile autoritatilor, si,
- agentii anticoruptie autonome, si cooperarea interstatala în sprijinul combaterii internationale a coruptiei.

Pe scurt, trebuie subliniat ca una dintre cele mai importante sarcini în orice efort de combatere a coruptiei este aceea de a asigura realizarea unui progres real. Statisticile în sine nu reprezinta un indicator de încredere al progresului. Un criteriu mai bun de evaluare este reprezentat de catre opinia publica. Oamenii obisnuiti isi cunosc comunitatea si au o idee destul de clara despre ceea ce se întâmpla. Coruptia, mai ales la nivelele inferioare, daca se accentueaza, le afecteaza direct viata. Ei au puncte de vedere foarte clare asupra problemei, mai ales cu privire la impactul fenomenului asupra serviciilor pe care sunt îndreptatiti sa le primeasca. Poate cea mai buna abordare de pâna acum este sondarea opiniei publice. Daca aceasta se face la intervale regulate, profesional, ar trebui sa fie posibila monitorizarea progresului în sensul eliminarii în final a coruptiei sub toate aspectele.

Partea B

Aplicarea cadrului analitic

Capitolul 5

Procesul democratic

Politica – subst. – O lupta de interese sub aparenta unei lupte pentru principii.

- Ambrose Bierce, The Devil's Dictionary, 1911-

Un parlament national ales se afla în centrul oricarui Sistem de Integritate Publica bazat pe responsabilitate democratica. Sarcina sa este simplu definita: aceea de a exprima dorinta suverana a poporului prin reprezentantii sai alesi, care, în numele populatiei, cer socoteala Executivului pentru activitatile de zi cu zi.

Gardian, agent de reglementare si reprezentativ, parlamentul modern se afla în centrul luptei pentru atingerea si sustinerea unei guvernari corecte si a combaterii coruptiei. Pentru a fi pe deplin eficient în îndeplinirea acestor roluri, parlamentul trebuie sa fie compus din indivizi intergri. Daca este perceput ca o galerie de hoti care au cumparat, au mituit, au lingusit si au falsificat pentru a-si dobândi pozitii de putere, parlamentul își pierde orice respect de care s-ar fi bucurat în alte conditii si devine incapabil de a promova o guvernare corecta si o reducere a coruptiei - chiar daca acestea îi sunt intentiile.

Parlamentele alese constituie esenta democratiei, însa, democratizarea în sine furnizeaza ocazia de a controla coruptia din interiorul unor sisteme prin deschiderea activitatilor oficialilor publici înspre analiza si responsabilizarea publica. A aparut ideea conform careia democratiile, mai mult decât orice alte sisteme politice, sunt mai capabile de a împiedica fenomenul de coruptie prin verificari si echilibrari institutionalizate sau prin alte mecanisme importante de responsabilizare. Ele reduc tainele, monopolul si discretia. Dar nu garanteaza guvernarea onesta si nepatata si nici nu elimina în întregime coruptia. Pot doar reduce întinderea, importanta si universalitatea ei.

Totusi, în aceasta dezbatare pornim de la premiza ca institutiile democratice au fost instalate si întarite. Asa cum au demonstrat recentele evenimente petrecute în interiorul democratiilor în formare ale Europei de Est, un test crucial este acela de a observa daca procesul de tranzitie poate fi realizat fara ca fenomenul de coruptie sa înfloreasca în interiorul "vidului" institutional si etic într-o asemenea masura, încât sa compromita efectiv întreaga evolutie. De aceea, este important de la început sa se stabileasca niste reguli de baza necesare pentru configurarea unui parlament, care sa se bucure de autoritate morala.

Rolul partidelor politice

De ce exista partidele politice? Raspunsul se gaseste în natura puterii politice. Chiar si în interiorul unui sistem fara partide politice (de ex., în Uganda) si în interiorul statelor monopartidice, cum sunt cele din perioadele anterioare din Europa Centrala si de Est sau cel actual din China, grupuri de indivizi se rialiaza în jurul unor anumiti lideri, dinamica grupului fiind adesea congruenta cu anumite ideologii politice.

Nu are rost sa se nege sau sa se reduca la formalitati existenta partidelor politice. Ele vor exista în cadrul oricarei structuri de putere, cu diferite grade de vizibilitate. Partidele politice sunt, pur si simplu, vehiculele utilizate de cele mai multe dintre tari pentru a facilita identificarea electoratului de diferite convingeri politice, ca si pentru a le da celor aliniati la o anumita ideologie posibilitatea de a-si organiza argumentele si de a-si pleda cazul în fata celorlalti.³³

O importanta structura în viata politica a celor mai multe tari, partidele politice îndeplinesc un numar de functii, inclusiv:

- comasarea intereselor diferitelor grupuri sociale si articularea cererilor lor, desi aceste cereri nu le reflecta întotdeauna pe cele ale publicului, ultimul putând ajunge în situatia de a nu își vedea satisfacuate toate cererile în acest proces;

³³ Aceasta nu se face pentru a diminua eforturile de reunificare nationala si reconstructie ale presedintelui Museveni din Uganda. În acel caz, s-a luat decizia de a amâna reintroducerea formala a politicii multipartidice, dar este un secret cunoscut de populatie ca membri ai clasei politice sunt în asteptare.

- contribuția la pacea și stabilitatea internă prin încurajarea diverselor grupuri să participe la procesul politic într-o manieră organizată și previzibilă;
- asumarea unui rol de importanță crucială în selectarea, instruirea, cizelarea și promovarea politicienilor fără o anumită specializare în domeniu;
- funcționarea ca o verigă între public și procesul decizional;
- funcționarea ca instrumente ale socializării, mobilizării, construirii de suport public, integrării sociale și politice și ca purtători și distribuitori ai unei culturi politice pacifiste și participatorii.

Cu toate acestea, în democrațiile în formare și în țările în tranziție, partidele politice, care sunt primitive în structura și orientare, pot, în realitate, să întârzie procesul de mobilizare și integrare. În plus, prea multe partide politice riscă doar să creeze confuzie și să divizeze mai degrabă decât să unească o societate. Soluțiile găsite la problema unui număr prea mare de partide politice au cuprins obligația, impusă acestora, de a deține depozite bancare, cu scopul de a reduce numărul acelor care pot fi acceptați, desi o astfel de manieră ridică probleme aproape insurmontabile pentru partidele care reprezintă paturile sociale sărace; impunerea de praguri înalte în ceea ce privește numărul de susținători cerut pentru ca un partid politic să fie înregistrat; sau, pur și simplu, reglementarea conform căreia nu pot exista decât două partide: unul de stânga și altul de dreapta. Această ultimă variantă a fost încercată în Nigeria, în 1992, dar experimentul a eșuat pentru că administrația militară a avut obiecții față de candidatul care câștigase alegerile și i-a anulat dreptul de a deveni președinte. Este la fel de adevărat că partidele pot acumula de asemenea uneori o importanță influentă nedemocratică asupra vieții publice și a puterii politice, prin acțiuni de agentie a statului, degenerând în oligarhii în continuă dezvoltare. Eforturile de a împiedica apariția acestei situații s-au concentrat asupra împuternicirii Comisiei Electorale de a prezida alegerile libere și oneste din cadrul congreselor partidelor,³⁴ ca și de a separa cu grijă funcțiile unui partid politic de acelea ale unui guvern, în încercarea de a evita cumulumul de puteri administrative.

Suportând consecințele: poate corupția periclita democrația?

Deși partidele politice sunt organizații private și corporații care își autocontrolează componenta, urmărind un profit mai degrabă politic decât financiar, este în interesul publicului ca acestea să primească o finanțare onestă și să poată fi trase la răspundere în acest sens, nu numai prin intermediul urnelor de vot, ci și în termenii practicilor și conduitei adoptate.

Partidele politice sunt costisitoare. Au nevoie de bani pentru birouri, personal, depozite și pentru a instaura o comunicare cu electoratul, dacă doresc să aibă vreo șansă reală de a-și atrage suporteri. Ele necesită fonduri adecvate pentru a acoperi cheltuielile pentru alegeri (din păcate, istoria recentă a democrației este și aceea a încercărilor de a controla corupția în termeni de cheltuieli pentru alegeri³⁵) și pentru monitorizarea tuturor aspectelor procesului electoral, în scopul de a se asigura pe ele și de a-i asigura pe adepții lor ca procesul de votare se desfășoară corect și liber.

Se consideră în general legitim ca aceia care sunt implicați în activități politice să colecteze fonduri de la suporterii lor – cel puțin, într-o anumită măsură. Dacă aceștia nu sunt suficient de mulți, nu vor avea nici resurse și, astfel, partidele politice inutile și nedorite vor dispărea (din fericire).³⁶ Oricare ar fi procesul de strângere de fonduri, este important ca acesta să nu distorsioneze sistemul politic, denaturând structurile democratice în favoarea acelor care permit accesul la bani. Cele mai multe țări au pus în practică mecanisme de monitorizare a acestei situații, dar, adesea, ele s-au dovedit ineficiente. Ce nu funcționează corect?

Dacă procesul de finanțare nu este transparent și partidelor politice nu li se solicită să dea publicității sursele donațiilor celor mai substanțiale, publicul are libertatea de a trage propriile sale concluzii, atunci când cei suspectați de sponsorizarea unor partide politice primesc în mod deschis beneficii în urma unor contracte avantajoase sau a altor afaceri guvernamentale. Procesul electoral poate degenera rapid într-o formă de licitație pentru puterea politică, în care partidele colectează fonduri de la adepții care consideră că respectiva formațiune poate câștiga și apoi, (prin mijloace corupte) le înapoiează contribuția îndoită, prin acordarea de contracte guvernamentale lucrative.

³⁴ De ex., noua lege electorală din Ghana, 1992.

³⁵ De ex., legislația electorală originală din Noua Zeelandă a fost Actul de Prevenire a Practicilor Corupte din 1881.

³⁶ Bineînțeles, partidele politice au nevoie de mai mult decât de bani. Au nevoie de suporteri energici și entuziaști, care să organizeze reuniuni, campanii de stradă etc. Acolo unde partidele sunt relativ sărace, ele pot să compenseze prin activitățile voluntarilor ceea ce le lipsește la capitolul fonduri.

Costurile campaniilor politice au devenit atât de ridicate, încât sunt peste limitele prescrise prin lege. De aceea, în unele țări, dacă nu în prea multe, partidele politice eludează legea în mod tacit, într-o conspirație care să le protejeze. Plângerile către observatorii internaționali ai alegerilor pe care le-au făcut adversarii politici se referă adesea la acest gen de "înselaciune", dar aceia care le înaintea nu demonstrează, în general, nici un fel de dorință de a pune problema în mod oficial! În cel mai rău caz, strângerile de fonduri electorale se adresează beneficiarilor din trecut ai unor contracte guvernamentale - sau aceluia care manifesta astfel de dorințe pentru viitor. Ca urmare, o mare parte din fonduri provin din industria de construcții și din partea altor importanți furnizori guvernamentali, iar partidele politice din Marea Britanie și Australia au fost supuse unor puternice presiuni pentru a da explicații în legătură cu motivele pentru care mari sume de bani le-au fost alocate de persoane și corporații din străinătate.

Investiții în alegerile prezidențiale din Nigeria

TI-Nigeria a informat că, mult timp înainte de începerea campaniei electorale pentru alegerile prezidențiale, anulate, din 1992 din Nigeria, câteva instituții străine cu o puternică orientare religioasă au "investit" dividende în întreprinderile personale ale unora care urmau să candideze pentru președinție și le-au aranjat acestora retrageri din aceste "investiții" fără nici un fel de piedici. Deși dovezile ce fac legătura între "împrumuturile" politice și denunțurile cu privire la neregulile din procesul electoral sunt în prezent reduse, apropiații acestui proces sunt convinși că este unul dintre motivele pentru care un partid care a pierdut poate, în ultimul minut, să revină în procesul de vot și să acuze obstrucționarea legii și neregulile - în ciuda tuturor aparențelor contrare. Liderii de partid, conștienți de nereușita în încercarea de a acapara puterea, nu le pot spune adeptilor lor "ați pariat pe un învins". În loc de aceasta, ei strigă că s-au încălcat regulile jocului ca o modalitate de a submina încrederea populației în acela care a învins. De aceea, sprijinul financiar corupt poate fi nu numai un mijloc abuziv la care recurg partidele ce aspiră la putere, dar poate chiar submina procesul democratic prin violarea încrederii în instituțiile publice, vitală pentru menținerea unor practici democratice puternice și viabile.

Transparența în procesul electoral

Alegerile sunt câștigate sau pierdute, în general, înainte ca votarea propriu-zisă să aibă loc. Cu toate acestea, mecanismele alegerilor în sine sunt larg deschise practicilor corupte, iar rezultatele pot fi distorsionate în diferite moduri: alegătorii pot fi împiedicați să voteze sau intimidați în momentul în care se îndreaptă către circumscripțiile electorale; responsabilii de alegeri pot înscrie greșit votul persoanelor cu incapacități; urnele de vot pot fi schimbate, înainte de numărare, cu urne care au fost umplute în favoarea unui anumit partid sau candidat; numărarea voturilor poate avea loc în secret; contabilizarea rezultatelor poate fi frauduloasă (asa cum s-a întâmplat în Filipine, unde ultimul guvern Marcos s-a folosit de programe computerizate falsificate) și, ca urmare, unele mici nereguli pot fi folosite ca pretext pentru anularea întregului proces electoral de către partidul care a pierdut.

Guvernul din Coreea de Sud a abordat într-un mod unic eradicarea corupției politice și a altor forme de abuz financiar. Decretul nr. 13957 a interzis folosirea de nume fictive sau "împrumutate" în cadrul înțelegerilor financiare. Conform vechiului sistem, coreenii care foloseau nume fictive puteau cu ușurință să ascundă valori, să evite taxele, să mituiască oficiali sau să aibă contribuții electorale ilegale. În conformitate cu noul decret, un sistem de contabilizare a "numelor reale" se aplică tuturor tranzacțiilor financiare, inclusiv depozitelor și economiilor, acțiunilor și obligațiilor. Celor care detineau valori sub nume false li s-a cerut să le treacă în conturi pe numele reale în două luni, iar cei care intenționau să deschidă conturi în bănci - sau să retragă sume importante - au trebuit să-și înregistreze numele reale prin prezentarea actului național de identitate. Nerespectarea acestor prevederi duce la anchete ale autorităților financiare și la penalizări cu până la 60% din totalul conturilor.³⁷

Soluția pentru aceste probleme o reprezintă simpla transparență. Dat fiind că votul trebuie să fie secret, rămân încă zone mari ale alegerilor care pot fi și trebuie să fie deschise analizelor, mai ales din partea

³⁷ Legea Numelor Reale și o descriere detaliată apare în Ghid. A se vedea și *World Law Bulletin*, febr. 1994 (Biblioteca Legislativă a Congresului). WLB este o colecție de proiecte ce nu vin din SUA și de alte probleme de interes actual, pregătită lunar de Biblioteca.

candidatilor si a partidelor politice care depun contestatii si, de asemenea, (acolo unde este cazul) a observatorilor internationali.

Unele dintre aceste zone includ numirea membrilor Comisiei Electorale independente si a oficialilor electorali. Fiecare partid trebuie sa aiba o lista cu propuneri de numiri, pregatita cu mult înainte, pentru a le asigura competitorilor o posibilitate reala de a aduce obiectii în cazul în care sunt propuse persoane suspectate de partizanat politic.

Distribuirea materialelor electorale trebuie sa fie si ea tot un proces transparent. Partidele trebuie sa cunoasca destinatia si numerele de serie ale buletinelor de vot si circumscriptiile electorale trebuie sa fie informat individual ce acte se folosesc sau nu si în ce ordine. Trebuie sa fie puse la dispozitie copii ale listelor electorale, iar observatorilor din partea partidelor trebuie sa li se permita sa aiba propriile lor liste pentru conformitate. În cazurile în care alegatorii au nevoie de asistenta, ar trebui sa existe limite ale numarului de persoane pe care fiecare are voie sa le asiste, daca nu s-a stabilit de comun acord de catre toate partidele politice ca asistenta trebuie oferita numai de catre oficialii electorali. Poate fi, de asemenea, necesar sa se tina secreta ordinea de pe buletinele de vot, pentru a reduce sansele de fraudă.

La încheierea votului, reprezentantii partidelor ar trebui sa stie precis, din ceea ce au constatat, câte buletine de vot se afla în urne (adunând sau scăzând buletinele pe care, poate, un alegator le-a îndepărtat sau le-au pus, din greseala, în plus), ca si numerele lor de serie. Aceasta ar putea face dificila încercarea de a schimba urnele. Observatorii ar trebui sa aiba dreptul de a sta lângă urne din momentul în care votul s-a încheiat si până în clipa în care începe număratoarea. Trebuie sa li se solicite acestora sa certifice acuratetea numaratorii la care au asistat. O copie a rezultatelor votului, certificata de oficialii si reprezentantii celorlalte partide, trebuie înmănată fiecărui agent. Astfel, fiecare partid este în posesia documentatiei care îi da posibilitatea de a realiza propria sa evaluare a rezultatului final, independenta si clara.

Cât priveste politica, fiecare cetatean ar trebui sa aiba dreptul de a observa procesele din cadrul propriilor sale alegeri. Este, probabil, nefericit faptul ca în multe tari în curs de dezvoltare se simte nevoia de observatori internationali, dar, până când responsabilitatea monitorizării va fi preluata de societatea civila dintr-o anumita tara si realizata de o maniera pe deplin profesionala si nepartinitoare, trebuie asigurata transparenta. În cele mai multe tari, aceasta responsabilitate va implica unele schimbări ale remuneratiei electorale, în scopul de a permite prezenta observatorilor locali acreditati la circumscriptiile electorale si pe perioada numarării voturilor.

Numarul de persoane implicate în mecanismele procesului electoral este legat direct de gradul de transparenta si responsabilitate din interiorul procesului.

Monitorizarea proprietatilor parlamentarilor

Odata alesi, parlamentarii trebuie sa raspunda pentru modul de exercitare a puterii. Rezolvarea situatiilor ce implica un conflict de interese si monitorizarea averilor, a veniturilor, a datoriilor si a intereselor de afaceri ale parlamentarilor este esentiala, ca si cea a tuturor oficialilor publici. Totusi, exista doua elemente în plus, care sunt extrem de importante în cazul parlamentarilor. În primul rând, dat fiind ca parlamentarii sunt aceia care elaboreaza legi, cade în sarcina lor sa fie propriii lor judecatori. Electoralat este prost impresionat atunci când îi aude pe parlamentari aducând argumente în favoarea propriilor lor afaceri, a dezvaluirilor despre care publicul stie ca nu sunt eficiente si atunci când nu manifesta nici un fel de entuziasm fata de masuri destinate a asigura o conduita etica.

În al doilea rând, legea si orice cod de conducere stabilesc numai minimum de standarde de comportament. Ezitarile fata de rolul unei majoritati hotărâtoare în cadrul unei legislaturi atunci când e vorba de a practica transparenta nu trebuie percepute ca o piedica în activitatile celor cu vederi contrare. Într-adevar, pot exista beneficii politice care pot fi câștigate prin actiuni voluntare si prin provocarea opozantilor politici catre atingerea unei astfel de onestitati si deschideri politice.³⁸

Relatia dintre ministri si functionarii publici

Unul dintre cele mai dificile aspecte ale monitorizării proprietatilor parlamentarilor este acela care se refera la relatia dintre înalții functionari publici si ministrul caruia îi sunt subordonati. Pe de o parte, functionarii publici sunt angajati publici, se afla acolo pentru a promova si a servi interesul oamenilor, nu pe acela al ministrului si al partidului din care acesta face parte. Pe de alta parte, ei au în mod obligatoriu o relatie strânsa cu ministrul, caruia îi datoreaza loialitate si, atunci când ministrul actioneaza la sfatul lor si

³⁸ Experienta britanica este ca, totusi, o înregistrare voluntara a intereselor nu este, în cele din urma, totul. Cererile de recunoasteri publice trebuie sa fie mandatate pentru ca sistemul sa functioneze, ca orice forma substantiala de protectie.

promoveaza politici pe care ei, ca functionari publici, le-au pus la punct, exista o colaborare fireasca între cele doua parti.

Desi ministrii trebuie sa acorde o oarecare consideratie sfaturilor informate si impartiale ale functionarilor lor publici, trebuie sa se abtina de la a le cere acestora sa faca ceva ce poate pune sub semnul întrebării imparțialitatea lor politica sau poate duce la aparitia de plângeri ca banii publici sunt folositi pentru a plati activitati ale partidelor politice. De aceea, functionarii publici nu trebuie sa fie martorii - si cu atât mai puțin sa participe - la conferintele despre partidele politice sau la conferinte organizate de acestea.³⁹ În plus, una dintre obligatiile unui functionar public este aceea de a monitoriza activitatea ministrului în functia pe care acesta o detine si, daca este necesar, sa ia atitudine atunci când coruptia este evidenta. De aceea, nu este niciodata de dorit ca un ministru sa beneficieze de o prea mare libertate în numirea persoanelor din imediata sa apropiere în minister. Un numar rezonabil de persoane impartiale în rândul functionarilor dintr-un minister, care sa nu fie neaparat de aceeași orientare politica manifestata de ministru, asigura o influenta stabilizatoare în cadrul conducerii.

Acceptarea unor cadouri de catre ministri

Simplificam prea mult daca afirmam ca ministrii nu trebuie sa primeasca niciodata cadouri. Într-adevar, este stânjenitor ca un alt guvern sa faca un cadou care sa fie refuzat de acela caruia îi este destinat. Cu anumite ocazii, un ministru trebuie sa accepte un dar de valoare. Problema care se pune este ce trebuie sa faca ministrul cu acel dar si cui îi apartine el?

Cele mai multe dintre guverne au reguli scrise, care clarifica ce poate si ce nu poate accepta un ministru ca beneficiu personal. De exemplu, Malawi a adoptat de curând urmatoarele idei centrale:

Un "cadou neoficial" înseamna orice manifestare de ospitalitate la scara modesta sau un cadou care nu a fost solicitat, de valoare modesta, oferit unei persoane în semn de recunostinta sau apreciere pentru serviciile sale, sau ca gest de bunavointa fata de acea persoana, si include orice dar nesemnificativ de sezon, oferit colegilor sau asociatilor de catre corporatii publice sau private, cu ocazii festive sau de alta natura, cadou care nu are nici un fel de legatura cu îndeplinirea datoriilor oficiale ale persoanei, astfel încât sa constituie ofensa conform Partii IV [care se refera la abuzul de putere].⁴⁰

Aceste reguli pot fi transcrise în limbaj uzual, devenind clar ca "nici un ministru sau functionar public nu trebuie sa accepte daruri, manifestari de ospitalitate sau servicii care i-ar putea fi oferite pentru a crea o obligatie aceluia ministru". Acelasi principiu se aplica si daca darurile sunt oferite unui membru al familiei ministrului.⁴¹

Cu toate acestea, chiar daca exista regulile care se refera la cadouri si incorectitudini, pot, totusi, aparea si surprize. De exemplu, anumiti ministri din parlamentul britanic au acceptat plati si cadouri din surse externe în schimbul renuntarii la îndeplinirea obligatiilor lor parlamentare. Aceasta manifestare a fost însoțita de numirea de personalitati din sectorul privat, din interiorul unor companii care au sprijinit financiar partidul la conducere, în posturi plătite. În multe tari, o asemenea conduita constituie o ofensa adusa autoritatii, dar în Marea Britanie, pâna în prezent - nu.

Revocarea membrilor parlamentului de catre votantii din circumscriptia de provenienta

În secolul unei responsabilizari din ce în ce mai pregnante, discutia începe sa se concentreze asupra raspunsului la întrebarea daca alegatorii dintr-o circumscriptie pot avea dreptul de a revoca formal din functie pe acel membru al parlamentului care îi reprezinta, sau, cel puțin, pot cere o realegere, atunci când reprezentantul lor le-a pierdut încrederea.

Nu este surprinzator faptul ca propunerea nu s-a bucurat de un sprijin considerabil din partea partidelor politice, fiind evident modul în care, în anumite scenarii, acest proces poate fi realment destabilizator, mai ales în situatiile în care o administratie beneficiaza de o majoritate la limita. O propunere mai puțin spectaculoasa s-a înregistrat în Tanzania, unde s-a manifestat plîngerea ca membrii parlamentului ar fi prea puțin vazuti în circumscriptiile lor. S-a propus ca parlamentarii sa fie obligati sa-si viziteze circumscriptiile în scopul consultarii cu aceia pe care îi reprezinta, daca un numar anumit de alegatori înregistrati în acea circumscriptie ar înainta o petitie presedintelui parlamentului.⁴²

³⁹ A se vedea, de ex., *Questions of Procedure for Ministers* (Cabinet Office, Marea Britanie, mai 1992)

⁴⁰ Legea Practicilor Ccorupte, 1995, sectiunea 3.

⁴¹ *Ibid.*, prgf. 126.

⁴² Simpozionul pe teme de Integritate de la Arusha, Tanzania, 10-12 aug. 1995. A se vedea Patricia Langan si Brian Cooksey, "The National Integrity System in Tanzania (EDI-World Bank et ors, Washington, 1995).

Trecerea membrilor de partid dintr-o tabara în alta

În unele parlamente, membrii unui legislaturi alesi ca reprezentanti ai unui partid trec la un altul - cu aprobarea celor care i-au ales sau nu. Acest fenomen reduce sensibil responsabilitatea și alimentează practicile parlamentare corupte. Mai multe țări au aprobat legi destinate să combată această problemă. De exemplu, practica trecerii la un alt partid a fost o trasatură răspândită a politicii din India, adeseori ajungându-se la înlăturarea guvernelor considerate stabile. De multe ori, aceste treceri au fost puse la punct de către rivalii care au considerat că este la îndemână să-i convingă pe parlamentari să-și parasească partidele în care se aflau inițial, oferindu-le mari sume de bani. Prin Constituția din 1985 (amendamentul 52), parlamentul indian a interzis această practică.⁴³

În mod similar, legea din Trinidad-Tobago a fost amendată astfel încât oricine dorește să se transfere la un alt partid trebuie mai întâi să demisioneze din postul sau din parlament și să facă fața unui scrutin special.

Constituția din 1994 din Malawi încearcă să ea să restrângă această practică prin prevederea conform căreia președintele declară vacant postul oricărui membru de partid care părăsește acea formațiune politică pentru a se alătura alteia. Aceeași legislație menține dreptul unui parlamentar de a-și exprima votul "independent" (votul contrar recomandărilor partidului) fără obligația de a renunța la postul din legislativ.⁴⁴

Aceste schimbări sunt mai puțin probabile acolo unde sunt folosite listele și reprezentările proporționale ale partidelor. În acest caz, un membru care părăsește partidul este automat înlocuit de următoarea persoană de pe listă, reducând, astfel, riscul ca foarte corupte să întarească una dintre taberele politice în defavoarea celeilalte. Argumentul principal este acela că, trecând de la un partid la un altul, pentru care respectivul parlamentar nu a fost direct ales, persoana a încălcat "contractul" care a existat între el/ea și electorat. Pentru repunerea sa în aplicare și pentru ridicarea nivelului de încredere și responsabilitate implicite, acel membru de partid trebuie să fie ales prin vot în noua poziție de reprezentant al altui partid.

Monitorizarea averilor și a datoriilor partidelor politice de către proprii lor membri

Africa de Sud trece în prezent prin una din cele mai remarcabile perioade de tranziție din istoria parlamentară a lumii. Politică de apartheid din țară a fost caracterizată nu numai de rasism, ci și de unul dintre cele mai grave și lipsite de transparență abuzuri financiare ale conducerii exercitate de un singur partid. La puțin timp după ce a fost ales, ANC a introdus coduri de conduită ("Codul Asmal", denumit astfel după profesorul Kader Asmal, ministrul apelor și pădurilor, și declarații de venituri pentru toți cei aflați în funcții publice și membri alesi. Pentru asumarea acestei inițiative noi, partidul majoritar din parlamentul sud-african s-a pus în poziția de model pentru restul parlamentului.⁴⁵

Intensificarea practicilor și a procedurilor parlamentare

Inaugurarea responsabilității publice prin intermediul parlamentului în Africa de Sud subliniază, într-o manieră foarte practică, trasaturile negative ale unei forme de guvernământ lipsite de transparență și grav afectate de corupție - perioada apartheid a fost caracterizată de mistificări - și avantajele enorme ale unei guvernări deschise. Într-adevăr, progresele înregistrate au fost substanțiale.

Procesul de reformă din Africa de Sud s-a centrat pe transformarea întregii activități parlamentare într-una cât de deschisă posibil către presa și public și pe acordarea de putere comitetelor alese, mai ales Comitetului pentru Conturile Publice, în scopul tragerii la răspundere a Executivului. Toate comitetele au obligația de a se reuni public și, dacă doresc să intre într-o sesiune cu ușile închise, trebuie să supună unei dezbateri publice motivele pentru care o solicită. (Jurnaliștii sud-africani obișnuiți să analizeze numai acte pregătite de guvern, se plâng astăzi că materialele sunt prea multe pentru ei!). Parlamentarilor li s-a dat dreptul de a trage la răspundere funcționarii publici, iar aprobarea estimărilor bugetare prin intermediul procesului democratic a fost o experiență înfricosătoare pentru înalții funcționari publici care erau obișnuiți cu primirea de aprobări pur și simplu "pe încredere". Constituția unei țări nu numai că garantează în mod real intermedierea guvernamentală deschisă, cinstite și transparente, dar asigură și accesul la informație

⁴³ A se vedea *Commonwealth Law Bulletin*, vol. 11 (1985), pag. 308.

⁴⁴ Secțiunea 65.

⁴⁵ Codul apare în Ghid.

si la alte drepturi ale procesului legal. În mâinile unui tribunal constitutional cu puteri mari, numit în mod transparent, aceste prevederi constitutionale pot înlatura o parte din coruptia parlamentara.⁴⁶ Experienta sud-africana a demonstrat ca, prin parcurgerea etapelor necesare pentru reformarea sau intensificarea practicilor si a procedurilor parlamentare, fara sa conteze cât de solide erau traditiile practicilor corupte, calea catre responsabilitate si transparenta va restrânge în cele din urma coruptia din procesele democratice pâna la limita minima.

Imunitati si privilegii

Un regim de imunitati si privilegii este întotdeauna necesar pentru a proteja pozitiile legitime ale înaltilor oficiali de stat. De exemplu, nu ar fi corect ca un judecator sa fie personal responsabil pentru pagubele produse de o eroare a legii în timpul procedurii legislative. Remediile eficiente pentru aceste situatii sunt procedura de apel si privilegiile de clementa. În mod sigur, este la fel de contrar interesului public ca politicianii sa fie prinsii în litigii fara sfârșit de natura privata sau ca seful statului sa faca subiectul unei contraexamini în boxa acuzatilor, dupa bunul plac al unui reclamant care aduce un martor. În cazuri exceptionale, se poate considera necesara acordarea imunitatii parlamentarilor doar pentru a le facilita îndeplinirea datoriilor în fata unei administratii corupte. Dar este la fel de important - poate chiar mai important - ca aceste imunitati si privilegii sa fie definite la niveluri cât mai restrânse posibil pentru ca reprezinta derogari de la principiul egalitatii în fata legii si submineaza autoritatea acesteia. Imunitatile si privilegiile acordate nu trebuie sa-i permita celui corupt sa se ascunda la adapostul lor, unde sa nu-l poata atinge exercitarea autoritatii⁴⁷ si trebuie sa fie suspendate atunci când un functionar își paraseste postul (bineînțeles, cu exceptia cazurilor în care se face conform actelor oficiale de buna-credinta). Daca imunitatea se mentine dupa plecarea din post, ea nu serveste decât unor interese corupte.

Note

Capitolul 6

Societatea civila

“În toate formele de guvernare, adevaratul legislator este poporul”.
- Edmund Burke -

Ce este societatea civila? Societatea civila include acele organizatii, structuri si retele care sunt separate de puterea legislativa, executiva si juridica a statului, dar interactioneaza cu acestea în diferite moduri. În cadrul discutiei ne vom referi la societatea civila ca fiind suma tuturor acelor organizatii si retele care se afla în afara aparatului de stat.

Un mare numar de comentatori politici au remarcat impactul pe care îl are participarea societatii civile asupra unei guvernari de calitate. Alexis De Toqueville considera ca puterea democratiei în SUA se datoreaza proliferarii si tariei a “mii de tipuri diferite” de asociatii cetatenesti care urmaresc un scop comun. Un studiu recent asupra relatiei dintre participarea civica si guvernare a aratat ca în acele comunitati marcate de o participare sustinuta a cetatenilor la viata publica, populatia “se asteapta ca guvernantii sa se conformeze unor standarde înalte si sa se supuna de bunavoie regulilor pe care si le-au impus ei însisi.”⁴⁸

⁴⁶ Discutiile cu dr. Frene Ginwala, presedinte al parlamentului sud-african. Pentru detalii, a se vedea raportul misiunii TI în Africa de Sud, dec. 1994 (TI, Berlin).

⁴⁷ Deseori citat este un exemplu din Rusia, unde un criminal acuzat, dar foarte popular, a scapat de urmarirea penala pentru grave acuzatii de fraudă prin simpla sa alegere în Duma de Stat înainte ca procesul sa poata începe. În prezent, se înregistreaza tendinte de reformare a legii în acest sens. A se vedea *TI Newsletter*, dec.1995.

⁴⁸ Putnam, Robert D., *Making Democracy Work*, p. 89: citând *Democracy in America* de Alexis De Toqueville, p.513 – 514;

Cresterea rolului jucat de societatea civila în pretinderea unui plus de responsabilitate din partea guvernului "presupune cele mai simple întrebări despre putere, transparenta, participare și democrație."⁴⁹ Structura închisă și bazată pe concentrarea puterii la vârful din guvernarile autocratice controlate de către stat, prezenta în multe țări, a condus, în trecut, la stoparea evoluției societății civile și le-a permis oficialilor să opereze într-o atmosferă ce nu presupunea transparenta și răspunderea în fața societății. În orice caz, eșecul comunismului și al dictaturilor militare din America Latină, Asia și Africa de a asigura o guvernare eficientă, protejarea libertăților civile și de a facilita dezvoltarea socială și economică a început să transforme peisajul politic și economic din lumea întreagă. Guvernarile constituționale și sistemele pluripartite au pătruns în sectorul public cu speranța că democrația și economia decentralizată vor găsi până la urmă soluții pentru probleme mai vechi.

Însă în cadrul acestor țări democratice nici măcar acei oficiali care au căutat realmente soluții nu au aplicat întotdeauna principiile de bază ale sistemului. Aplicarea acestor principii ar cere, prin definiție, o solidă dezbateră publică, răspunderea la cererile cetățenilor și receptivitate la impulsurile venite din partea societății civile pe măsura ce se ivesc soluțiile. În schimb, statul a fost reticent în a considera societatea civilă un partener. Uneori unele guverne au văzut-o ca pe un rival, judecând în termeni de putere și de influență, observând că ajutorul le vine din surse care se aflau anterior sub controlul lor. Astfel de guverne au dat greș în implementarea mecanismelor ce ar fi instituționalizat responsabilizarea și ar fi construit încrederea publică.

Oricum, un comentator al experienței mexicane notează că "nimeni nu ar nega afirmatia că o dezbateră multi-partită asupra modului de guvernare este esențială pentru însuși existența procesului democratic. Crearea condițiilor pentru o astfel de dezbateră este însă o întreprindere complexă într-o societate care își construiește treptat instituțiile democratice."⁵⁰ În completare putem adăuga că societatea civilă însuși este într-o stare de tranziție. S-a observat "un fenomen fără precedent pe plan mondial"⁵¹: în ultimele două decenii a existat o proliferare globală a organizațiilor societății civile care și-au spus cuvântul atât la nivele inferioare, cât și la cele mai înalte în țările în curs de dezvoltare, promovând democrația, drepturile omului, dezvoltarea și alte obiective."⁵²

Finanțatorii și inițiatorii politicilor publice au ajuns să înțeleagă că instituțiile democratice recent născute sunt fragile în fazele de tranziție și că forțele pieței sunt în apte să asigure o echitate socială și economică fără participarea societății civile în procesul luării de decizie. Chiar și așa, organizațiile societății civile din țările în curs de dezvoltare trebuie să facă adesea față unor dificultăți în procurarea fondurilor necesare și accesarea informațiilor, în vreme ce se luptă să-și mențină independența și să evite acuzațiile de a fi patronate de puteri străine. În orice caz, din moment ce poporul dorește din ce în ce mai mult o participare mai mare decât cea pe care i-o îngăduie exercitarea dreptului la vot odată la câțiva ani, societatea civilă, în țările dezvoltate și în țările în curs de dezvoltare, pare să ocupe un rol mult mai important în întregul ansamblu decât o făcea în trecut.

Rolul societății civile

Societatea civilă cuprinde rețelele necesare pentru abordarea unor subiecte de interes comun, inclusiv corupția. Ea are un interes întemeiat pentru a face asta. Majoritatea actelor de corupție în cadrul unei societăți implică doi actori principali, guvernul și sectorul privat. Principala victimă este, de obicei, societatea civilă. Și cum puterea pornește de la centru către autoritățile locale apar noi oportunități pentru acte de corupție oferite unor actori care sunt în contact mai direct cu societatea civilă. Aceasta înseamnă că posibilitatea societății civile de a monitoriza, detecta și eventual contracara activitățile oficialilor publici din apropierea sa este marită de cunoașterea și familiarizarea cu problemele locale. Într-adevăr, acesta poate fi terenul de antrenament în vederea câștigării experienței și încrederii în sine necesare unor acțiuni la nivel național.

⁴⁹ Orego, Claudio, *Citizen Participation and the Strengthening of Accountability in Chile's Municipal Governments*, Aprilie 1995, p. 6;

⁵⁰ Rubio, Luis, "Democracy and Institution Building in Mexico: A Case Study", în *Citizens Strengthening Global Civil Society*, CIVICUS, p. 291;

⁵¹ De Oliveira, Miguel Darcy, "The Case for a Global Civil Society", *National Civic Review*, primăvara 1995, p. 131 – 133;

⁵² Sunt "zeci de mii" în America Latină și Caraibe (vezi "Toward an Inter-American Development Bank (IDB) Strategy for Strengthening Civil Society", conferința IDB, Washington DC, septembrie 1994). În Europa de Est există peste 80.000 de organizații de voluntari înregistrate, conform raportului CIVICUS;

O alta cale ...

Referindu-se la necesitatea de a atrage societatea civila în procesul guvernării, un analist politic observa ca : “în procesul de dezvoltare s-a mizat pe stat vreme de trei decenii, iar pe pietele timp de zece ani. Este momentul sa încercam o a treia alternativa, prin verificari si echilibrari ale excesului de centralism al statului si al cruzimii pietei.”⁵³

Reversul medaliei

Raspunsul societatii civile la problema a fost fragmentat în trecut. Avocatii pot fi supravegheati chiar prin lege sau de catre barouri, iar contabilii de catre organizatiile profesionale, dar putini au fost cei din cadrul societatii civile care au adoptat o perspectiva mai larga : sa mediteze asupra felului în care poate si trebuie sa arate Sistemul de Integritate al societatii lor, si sa impulsioneze adoptarea unei reforme relevante.

Este de asemenea important de notat ca societatea civila poate detine o parte a solutiei sau poate constitui chiar problema. De exemplu, cercurile de oameni de afaceri s-au obisnuit sa plateasca mita oficialilor publici pentru obtinerea unor contracte.⁵⁴ În multe din aceste cercuri influente exista o puternica reticenta fata de introducerea oricaror schimbari ale regulilor de baza, fapt care le-ar putea dauna afacerilor. Problema consta în gasirea unei metode de a schimba regulile pentru toti, astfel încât sa nu existe nici “câstigatori” si nici “învingatori”. Singurul câstigator ar fi societatea ca întreg.

Dar de unde sa începem?

Între guvern, capital si societatea civila exista o relatie trilaterală. Coruptia poate aparea în oricare dintre cele trei. De aceea este imposibil, atât teoretic cât si practic, ca una dintre cele trei parti sa discute subiectul coruptie izolata de celelalte doua - va fi evident incapabila sa abordeze efectiv problema fara participarea lor.

Guvernul are prin urmare obligatia de a asigura prin legi si reglementari un cadru care sa dea societatii civile spatiul necesar de actiune, incluzând, desigur, si libertatea de exprimare, dreptul la libera asociere si libertatea de a înfiinta organisme neguvernamentale. Legile privind constituirea formala a unui ONG si taxele necesare variaza extrem de mult, dar ele ar trebui sa fie bine înțelese, accesibile, în acord cu normele internationale si nu inutile de restrictive sau împovaratoare. Oficialii publici care se ocupa de procedurile de acreditare ar trebui sa înțeleaga foarte clar ca legea trebuie aplicata în mod egal, fara abuzuri de putere. În acest context, cererile de înregistrare sunt cel mai bine analizate de catre o comisie sau de catre un alt organism independent.

Exista multe persoane în cadrul societatii civile care au un interes fundamental în crearea unui Sistem de Integritate Publica eficace în tarile lor. În unele tari, membri ai societatii civile sunt implicati în calitate de participanti independenti în comisii de supraveghere ad hoc. Un exemplu clasic în acest sens este cel din Noua Zeelanda unde, dupa o campanie masiva de proteste la nivel national pentru salvarea lacului Manapouri, parlamentul Noii Zeelande a înfiintat, prin lege, un comitet de “Gardieni ai Lacului”. Comitetul a fost împuternicit sa monitorizeze în mod independent actiunile ce implicau lacul si era un partener de dialog în toata puterea cuvântului.

Alte exemple privind felul în care poate fi implicata societatea civila includ Comisia Independenta Anticoruptie din Hong Kong, care are un întreg departament dedicat relatiilor cu comunitatea si comitetele de consultanta beneficiaza de o participare însemnata a sectorului privat si a altor elemente ale societatii civile. Programele de supraveghere sunt deja institutionalizate în multe tari unde cetatenii sunt decisi sa asigure un ajutor eforturilor de monitorizare. În Australia muncitorii din câteva linii de activitate sunt implicati în inspectii asupra sigurantei muncii, iar în New South Wales grupuri de consumatori ajuta la identificarea produselor de calitate îndoielnice din comerț.

Uneori, atunci când guvernul nu raspunde asteptarilor publicului, societatea civila poate si își va apăra interesele esentiale. De exemplu, satui de abuzurile de putere ale monopolurilor privatizate din Noua Zeelanda, un grup de comercianti s-au unit pentru a crea PUSM (Principalii Utilizatori ai Serviciilor sub Monopol) în absenta unei legislatii care sa reglementeze afacerile si raspunderea legate de monopoluri. PUSM are în vedere zone extrem de diverse de la activitati legate de transporturi aeriene si telecomunicatii pâna la companii producatoare de filme.⁵⁵

⁵³ “The Rise of the Non-Profit Sector”, *Foreign Affairs*, iulie / august 1994, vol. 73, nr. 4;

⁵⁴ A se vedea de exemplu numarul mare de oameni de afaceri din Italia care justifica plata de mita catre persoanele care investigheaza achitarea impozitelor, afirmând ca oficialii i-au amenintat ca îi vor obliga sa plateasca impozite mai mari daca nu vor plati pentru a li se asigura impozite minime;

⁵⁵ *The Evening Post* (Wellington, NZ) 14 septembrie 1994.

Strategia TI privind implicarea societatii civile

TI se bazeaza în abordarea luptei împotriva coruptiei pe trei elemente esentiale. În primul rând doreste constituirea unor largi coalitii împotriva coruptiei alcatuite din grupuri declarat ne-partizane. Un program TI începe cu încheierea unui acord între guvern si figuri marcante ale societatii civile, ce stipuleaza faptul ca tara respectiva va beneficia de o vizita a reprezentantilor TI. Initial TI poarta discutii cu figurile marcante ale guvernului (incluzând de obicei pe seful guvernului) pentru a explica natura misiunii si a mandatului TI si pentru a crea o baza solida în vederea unui dialog constructiv între guvern si societatea civila pe o tema care poate trezi un interes rapid.

Consultarile sunt largite apoi pentru a include alte sectoare relevante ale societatii civile - de obicei oameni de afaceri, jurnalisti, reprezentanti din cler, persoane cu raspundere din afara guvernului, membri ai camerelor de comert si alte grupuri profesionale - pentru a le testa interesul si capacitatea de a forma o filiala nationala.

Al doilea principiu de baza al TI - si cea mai importanta caracteristica structurala - este rolul esential al filialelor nationale. Filialele TI sunt libere sa își defineasca propriile mandate si sa își aplice propriile programe, dar ele trebuie sa respecte doua reguli extrem de importante de conduita: 1) nu vor investiga si face publice cazuri individuale de coruptie, deoarece o astfel de actiune ar submina eforturile de a construi coalitii care sa promoveze îmbunatatirile la nivel profesional si tehnic ale sistemelor anticoruptie; si 2) ele trebuie sa evite implicarea politica deoarece o activitate partizana ar dauna credibilitatii TI.

De vreme ce nu exista retete universal valabile împotriva coruptiei, filialele nationale își vor adapta programele anticoruptie la nevoile propriei regiuni. Laolalta cu alte organe ale societatii civile, filialele TI vor trebui sa câștige încrederea administratiei tarii respective – sarcina mult mai dificila în tarile în care ONG-urile sunt în general privite cu suspiciune datorita accesului lor la sponsorizari externe si datorita programului lor de lucru.

Al treilea element esential al strategiei TI este de a implica societatea civila într-o maniera evolutiva. În locul unor programe globale, TI dezvolta planuri de actiune extrem de specifice si de mici dimensiuni în cadrul unui proces de rezolvare a problemei pas cu pas. Raspândirea coruptiei descurajeaza de obicei organizatii sau chiar natiuni în luarea unei prime masuri în vederea stoparii fenomenului. Atunci când toata lumea se înscrie în sistemul de dare si luare de mita, nimeni nu vrea sa fie primul care sa se opreasca si sa ramâna cu mâna goala. De exemplu, TI a initiat un program numit "Insulele Integritatii", în care, în cadrul unui anume proiect, toate partile adera la un Pact de Integritate. (vezi cap. 12 pentru o prezentarea pactelor de integritate)

Programul "Insulele Integritatii" este aplicat si în domeniul ale activitatii guvernamentale care sunt în mod special amenintate de coruptie (de ex. colectarea impozitelor). În astfel de cazuri este recomandabila o izolare a departamentului în cauza de celelalte elemente ale serviciului public, acordarea unei remuneratii adecvate personalului si obtinerea unei îmbunatatiri a standardelor oficialilor.

TI mai propune si metoda catalitica de creare a unor "retele de integritate". Acestea implica un numar mic de persoane care încurajeaza ONG-urile existente sa ralieze în jurul idealului integritatii, sa actioneze colectiv în vederea aplicarii conceptului într-un cadru larg si holistic si sa identifice actiunile ce trebuie întreprinse.

Exemplele de mai sus subliniaza rolul pe care societatea civila îl poate juca în întarirea practicilor morale - acolo unde aceste practici au de-a face cu sectorul public si cel privat. Concluziile desprinse din exemplele de mai sus si din altele, prea numeroase pentru a fi mentionate, tind sa sugereze ca rolul cetatenilor rezida mai mult în prevenirea si punerea la dispozitie de informatii, decât în impunerea efectiva a legilor anticoruptie. Cu alte cuvinte rolul societatii civile este acela de a-si afirma si apara propriile valori, nelasând aceasta sarcina pe seama celor de la putere.

Note Capitolul 7

Reforme administrative

Sistemele birocratice au fost create pentru a servi cetatenii. Dar de îndata ce un sistem birocratic este înfiintat, el capata o existenta autonoma si ajunge sa priveasca publicul ca pe un dusman.

Brooks Atkinson, "September 9", Once Around the Sun (1951) -

Atunci când vorbim de "serviciul public" considerăm ca atât oficialii cât și funcționarii publici au responsabilități asemănătoare. Oricum este ușor pentru politicieni să spună că ei nu ar trebui să fie trași la răspundere în aceiași termeni ca un funcționar public, fie și numai pentru că ei trebuie să facă periodic față alegerilor, ceea ce implică o responsabilitate mai mare față de public. Pe de altă parte, această responsabilitate poate fi subminată serios dacă publicul nu este la curent cu orice tip de abuz de putere sau de abatere de la îndatoriri și nu cunoaște felul în care oficialii aleși își îndeplinesc datoriile publice. Transparența în ceea ce îi privește pe oficialii aleși nu este, prin urmare, mai puțin esențială ca în cazul funcționarilor publici numiți.

Dar ce este diferit în ceea ce îi privește pe oficialii publici în general? Și de ce ar trebui să fie ei tratați separat și distinct în cadrul societății? Oficialul public se poate confrunța în mai mare măsură decât alții cu reale și importante conflicte de interese care pot periclita atitudinea imparțială și pot duce la tentativa de a servi interese personale în locul intereselor publicului.

Aceste obligații nu sunt concepte abstracte sau abstractizări idealiste fără finalitate practică; ele sunt obligații impuse oficialilor publici de către lege și considerate de ei ca atare la intrarea în serviciul public. Impunerea respectării acestor obligații este esențială pentru soliditatea și eficiența guvernelor noastre, care funcționează în beneficiul poporului.⁵⁶

Responsabilitatea de menținere a standardelor și de a minimiza corupția în cadrul sectorului serviciului public, cade asupra celui care-l administrează. Legea este un instrument mult prea ineficient pentru a se ocupa de corupție în cadrul serviciului public deoarece : (a) se preocupă numai de standarde minime; (b) pune accent mai mult pe constrângere decât pe prevenire; și (c) povara verificării apasă asupra guvernului (în cazurile de corupție numai oficialii implicați cunosc de obicei faptele). Dacă sunt concepute adecvat, reglementările cu privire la conflictele de interese în cadrul serviciului public sunt menite să fundamenteze un sistem care să protejeze întreg procesul luării de decizii publice.

Un astfel de sistem nu identifică și pedepsește raufactorul după consumarea faptului, ci mai degrabă reduce din start riscul apariției corupției. Pentru ca sistemul să fie eficient, responsabilitatea pentru evitarea corupției nu trebuie să fie o sarcină centralizată, ci una cu mai multe capete de decizie, implicând toate gradele de manageri din cadrul serviciului public.

Un judecător binecunoscut declară ...

(Oficialii publici) se afla într-o relație bazată pe încredere cu oamenii de care au fost aleși sau pe care sunt numiți să îi servească. Ca urmare, ei au obligația de a servi publicul cu cea mai mare fidelitate. În desfășurarea îndatoririlor li se cere să își folosească întreaga lor inteligență și pricepere, să dea dovadă de sârguință și conștiinciozitate, să nu își exercite în mod arbitrar dreptul de a lua decizii, ci rezonabil și, mai presus de toate, să dea dovadă de bună credință, cinste și integritate... Ei trebuie să fie imuni la orice fel de influențe și să își desfășoare activitatea cinstit și deschis, astfel încât publicul să cunoască și să-i poată judeca adecvat, atât pe ei, cât și activitatea lor. Atunci când oficialii publici nu procedează astfel ei se abat de la îndatoririle lor și desfășoară activități ce pot fi daunatoare și neconforme cu interesul public.

Corupția sistemică

Corupția întregului sistem apare acolo unde aceasta a cuprins mai întâi o parte a lui – în multe situații devenind parte integrantă, sistemul nu mai poate funcționa fără ea. Corupția întregului sistem este calcăul lui Ahile pentru reformele anticorupție, existând situații în care un nou guvern decis să atace corupția se afla în imposibilitate de a reforma sistemul pe care trebuie să se sprijine pentru a guverna.

Tările în curs de dezvoltare au mai mult de a face cu corupția întregului sistem decât cele dezvoltate. În țările dezvoltate corupția afectează de obicei o singură componentă a cadrului politic – un sindicat important sau un partid politic. O țară în curs de dezvoltare este mai puțin protejată de către sistemele instituționalizate și de către agențiile de supraveghere, permițând funcționarilor publici să facă neregularități pentru simpla nevoie de a supraviețui.

Acest tip de corupție înradăcinată tinde să înflorească acolo unde salariile din sectorul public sunt mult sub limita acceptabilă. În astfel de circumstanțe apar o serie de situații. În primul rând, funcționarul public încetează să mai acorde vreă valoare slujbei pe care o detine (cu excepția cazului în care este un domeniu cu oportunități excepționale pentru dare și luare de mită, cum ar fi vamile, serviciul de imigrări, sau cel de strângere a impozitelor). Individizii se pot simți forțați să își mărească veniturile din surse exterioare și dacă aceasta implică un efort semnificativ în termeni de timp și/sau energie, slujba în cadrul

⁵⁶ *Driscoll v Burlington – Brinston Bridge Co.* 86 A.2d. 201, 202 per Vanadervilt CJ. (U.S.);

serviciului public poate deveni o piedica în acumularea de câștiguri din exterior. În al doilea rând, dacă diferențele de salarii sunt și ele ne semnificative, orice majorare de salariu, câștigată prin promovare, nu va reflecta sacrificiile care au precedat-o.

Tratamentul necorespunzător al pacienților din spitale

Descriind propria experiență, un scriitor nota: "am trecut prin spitale în care pacienții trebuiau să plătească infirmierele pentru a le aduce o oală de noapte; în care doctorii (care primeau salariu de la stat și ar fi trebuit să trateze pacienții gratis) îi consultau doar pe pacienții care le dăduseră bani și îi tratau mai întâi pe cei care le plățiseră mai mult, fără să îi intereseze care dintre ei se aflau într-o stare mai gravă. Cei din cadrul depozitelor furau medicamentele și le vindeau apoi, fie bolnavilor din spital, fie comercianților. Doctorii făceau același lucru, luând medicamentele pentru a le utiliza în cabinetele lor particulare. Pacienților care nu puteau să plătească li se făceau injecții cu apă colorată. Mulți dintre cei care plățiseră erau înșelați și li se întâmpla același lucru." El adaugă că oamenii vinovați de astfel de fapte nu erau "monștri": adesea salariile li se plăteau cu întârziere sau nu li plăteau deloc, mulți dintre ei datorau sume substanțiale ce trebuiau plătite pentru specializare sau ca mită pentru numirea în funcție și chiar dacă medicamentele aflate la dispoziție ar fost împartite echitabil, ele nu ar fi ajuns decât pentru o parte infimă a celor care aveau nevoie de ele. Mai mult: "o persoană a cărei probitate și sentiment al datoriei îi pune pe colegii săi într-o lumină proastă, risca să fie calomniată sau eliminată."⁵⁷

În al treilea rând, funcționarii publici (adesea de la nivel înalt) inițiază "afaceri" sau "consultanțe" ale caror principalii și poate unici clienți sunt departamentele în care ei lucrează. Acești indivizi vor monopoliza activitatea departamentală pentru sau între ei – la nivelul sectorului privat – ducând la mărirea numărului de conflicte de interese și la transformarea standardelor de conduită în serviciul public în simple lozinci.

În al patrulea rând, se întreprind călătorii inutile peste hotare. Sumele alocate călătoriilor peste hotare sunt în general foarte mari (deoarece ele sunt stabilite chiar de către cei care se bucură de ele). În Uganda, un funcționar public își poate câștiga salariul pe o lună din economii rezultate în urma a doar două sau trei zile petrecute în străinătate cu o însărcinare oficială. Veniturile acumulate de pe urma călătoriilor în străinătate sunt văzute ca un mod neoficial (și neimpozabil) de a ridica propriile câștiguri la un nivel acceptabil. În al cincilea rând, pe statele de plată apar "fantome". Persoane decedate sau aflate deja la pensie continuă să fie plătite și apar nume complet fictive, astfel încât aproximativ un sfert dintre cei de pe statele publice de plată sunt de fapt inexistenți.⁵⁸

Aceste cinci categorii de comportament sunt privite ca fiind corupte în cel mai pur sens al cuvântului, dar nu pot fi considerate imorale. Nimeni nu se îmbogățește excesiv. Este o strategie de supraviețuire. Acești oameni nu se consideră pe ei înșiși corupți; ei sunt mai degrabă victime ale corupției întregului sistem. În orice caz, urmarile atitudinii lor poate fi extrem de costisitor, de vreme ce serviciul public își procura bunuri și servicii fără a beneficia de competiție.

Pentru a determina o schimbare și pentru a înlătura acceptarea de către public a fenomenului corupției ca pe un rău inevitabil, sunt necesare de obicei creșteri substanțiale de salarii, în cadrul unei reforme a întregului sector public. Într-un sistem administrativ bine condus practicile corupte nu apar și dacă totuși acest lucru se întâmplă, el este urmat de stricte măsuri disciplinare.⁵⁹ Prin urmare, accentul trebuie pus pe reformarea procedurilor și sistemelor din cadrul serviciului public, pentru a mari gradul de responsabilitate al funcționarilor față de populație.

Organizarea guvernamentală – complexitate și corupție

⁵⁷ Stanislav Andreski, *The African Predicament: A Study in the Pathology of Modernisation* (Michael Joseph, Londra; 1986) p. 96;

⁵⁸ Computerizarea a micșorat în general substanțial numărul statelor de plată din serviciul public – de exemplu în Uganda;

⁵⁹ Botswana intră în această categorie. Într-o țară în care corupția nu a fost niciodată o problemă, apariția ei a fost urmata de măsuri rapide împotriva vinovaților și de reforma reglementărilor instituționale care aveau în mod evident nevoie de o revizuire. Vezi *TI Newsletter*, iunie 1995;

Coruptia se gaseste cel mai adesea în urmatoarele domenii ale serviciului public: încasarea impozitelor, vamile, politia (în special cea rutiera), serviciul de imigrari, cel de eliberare a permiselor si autorizatiilor (incluzând permisele de conducere), serviciile în care exista un monopol al statului (de ex. departamentul comunicatiilor telefonice), departamentele care dau autorizatiile de constructie si numirile în functie de catre guvernanti.⁶⁰

Un factor cheie al aparitiei coruptiei este complexitatea unei structuri guvernamentale – procedurile birocratice sunt percepute în general de catre public ca fiind “neprietenoase”. Aceasta se întâmpla mai ales în domeniul stabilirii si colectarii impozitelor. Într-un climat în care sistemul taxelor este considerat nedrept de catre partea cea mai afectata a populatiei, impulsul de a însela sistemul va fi irezistibil daca nu exista riscul real al descoperirii si tragerii la raspundere.⁶¹ Acest fapt a determinat multe tari sa acorde prioritate adoptarii unui sistem de taxe cuprinzator si rational – care sa nu poata fi subminat de catre populismul economic sau politic si care nu se lasa copleșit de evaziunea fiscala.

O relatare privind sistemul de colectare a impozitului pe venit în Pakistan arata ca :

- taxele locale pe bunuri sunt înregistrate ca având valori mai mici chiar la poarta fabricilor de catre functionari care sunt “la mâna patronilor institutiei”;
- multi dintre cei îmbogățiti în cadrul economiei subterane sunt atât de puternici încât pot teroriza si își pot impune vointa în fata functionarilor însărcinati cu strângerea impozitelor;
- un sistem corupt si ineficient de colectare a taxelor împiedica orice încercare de a rationaliza sistemul taxelor; si
- ar fi necesar sa aiba loc o verificare a functionarilor însărcinati cu strângerea impozitelor;

în acest caz probabil ca 50% dintre ei ar trebui sa fie înlocuiti.

Aceiasi relatare arata de asemenea ca unii pakistanezi sunt convinsi ca evaziunea fiscala creste direct proportional cu încercările de a o stavili. “A devenit un obicei pentru industriasi sa introduca pe unul dintre membrii familiei în politica pentru a putea ocoli sistemul de taxe,” ar fi declarat un om de afaceri important. Functionarii însărcinati cu strângerea impozitelor, se spune , “nu îndraznesc sa cerceteze pe un politician aflat la putere.”⁶²

Servicii prompte în Ecuador

În Ecuador, omului obisnuit îi pot fi necesare câteva zile pentru a obtine pâna si un simplu permis de conducere. Aceasta datorita cozilor extrem de lungi. Exista suspiciunea ca functionarii publici beneficiaza de pe urma comisiunilor platite “agentilor” care merg la capul cozii si înmâneaza cererile celor care cotizeaza. Cei care nu își pot permite sa plateasca trebuie sa astepte. Cu ajutorul unui “facilitator”, care poate sa treaca peste coada si uneori sa mearga în spatele biroului unui functionar public si sa rezolve cererea el însusi, totul poate dura doar câteva minute.⁶³

Fara ajutorul unei tertei parti, cetatenii se pot simti intimidati de o birocratie complexa si incapabili sa faca fata situatiei. Drept rezultat, practicile corupte pot aparea pentru a servi exact acestei nevoi de siguranta. Poate cel mai elocvent exemplu este cel al facilitatorului din America Latina, care își ajuta “clientul” sa își încheie afacerea. Un facilitator este o persoana, în general din afara, care este platita pentru a se îngriji de toate cele necesare într-un birou public. Poate fi totodata si cineva din interior. Nu este vorba neaparat de o ilegalitate, ci pur si simplu de faptul ca un facilitator cunoaste mai multe decât clientul – urgentând de exemplu verificarea rapida a actelor la vama, fara ca aceasta sa duca neaparat la coruptie sau mita. Oricum exista adesea o directa legatura cu coruptia, de vreme ce se ofera sume de bani oficialilor pentru a grabi lucrurile. Prin existenta unor astfel de tertei parti functionarii publici pot deveni

⁶⁰ Un studiu recent al filialelor nationale ale TI a aratat ca domeniile cele mai afectate sunt în mare masura aceleasi, indiferent de gradul de dezvoltare al tarii, cu exceptia faptului ca în tarile în curs de dezvoltare coruptia tinde sa fie mai mare la nivelul administratiei locale;

⁶¹ În Pakistan numai un milion din cele 120 de milioane de locuitori, mai putin de unu la suta, platesc impozit pe venit. *Far Eastern Economic Review*, 21 iulie 1994;

⁶² *Far Eastern Economic Review*, 21 iulie 1994;

⁶³ Bryan w. Husted, “Honor Among Thieves”, *Business Ethics Quarterly*, vol. 1, nr. 1, p. 21;

din ce în ce mai lipsiti de dorinta de a oferi servicii publicului; ei fie împart sumele de bani cu facilitatorul, fie sunt nedoritori de a lucra cu o persoana care nu beneficiaza de ajutorul facilitatorului, parându-i o activitate plictisitoare, ce consuma inutil de mult timp.

Va exista întotdeauna un prag al complexitatii la care odata ajunsi oamenii simpli au nevoie de un anume grad de asistenta în interactionarile lor cu sistemul – asistenta care nu este înțelept sa fie oferita de catre stat. Problema este ca acest prag sa nu fie prea jos. A avea nevoie de ajutor pentru rezolvarea unui transfer de terenuri este cu totul altceva decât obtinerea unui simplu permis de conducere. Acest prag trebuie sa se afle sub o supraveghere permanenta. Chiar si o masura facila, cum ar fi adoptarea de proceduri simple si pe înțelesul tuturor, dublate de afisarea unor panouri explicative si reinstruirea functionarilor, poate inversa o stare de lucruri nesănatoasa.⁶⁴ De exemplu, în ultimii ani Marea Britanie a deschis sistemul transferurilor de terenuri si persoanelor din afara baroului, astfel încât onorariile cerute de catre avocati au scazut dramatic.

O alta sursa a coruptiei este acordarea unei “autonomii” inutile sau mult prea vagi oficialilor guvernamentali – autonomie care îi lipseste de niste criterii clare sau obiective pentru a le ghida luarea deciziilor.

Inspector inutil în Zurich

Întreaga afacere îl are ca protagonist pe Raphael Huber, fost inspector însărcinat cu barurile si restaurantele din Zurich, despre care s-a spus ca ar fi încasat circa 1.84 milioane USD din plati ilegale facute de catre solicitantii de autorizatii, între 1981 si 1991. Stirea a socat o întreaga tara în care onestitatea oficialilor publici nu a fost niciodata pusa al îndoiala. Nimeni nu se gândise ca s-ar fi putut abuza în asemenea masura de reglementarile cantonale care le dadeau inspectorilor imense puteri discretionare. Printre alte lucruri se cerea ca solicitantii sa dovedeasca “necesitatea” localului. Conform acuzarii, Huber instaurase un “regim al terorii”, primind plati sub forma de împrumuturi si pretinzându-le solicitantilor sa cumpere, la preturi extrem de ridicate, tablouri ale tatalui sau decedat. Desi avea un salariu modest, Huber reusise sa își cumpere doua apartamente în Zurich si sa achizitioneze o proprietate de 90 de hectare în Chianti, Italia, dotata cu vie si lac artificial. Se asteapta ca procesul sa fie judecat la începutul anului viitor. Între timp, guvernul cantonal a introdus noi reglementari prin care solicitantii nu mai trebuie sa demonstreze “necesitatea” localurilor lor.⁶⁵

O alta sursa a coruptiei implica situatia personala a oficialului în cauza. Un autor comenteaza: “un oficial tipic a fost educat pe cheltuiala unui mare numar de rude care au economisit cu rabdare pentru a-i plati scolarizarea cu speranta ca va avea grija de ei când va ocupa o pozitie înalta... Sentimente adânc înradacinate îl fac sa încalce sau sa ocoleasca o lege care îl împiedica sa își ajute rudele, lucru pe care el îl simte ca fiind principala lui datorie ... Nu are nici un fel de remuscari făcând acest lucru, deoarece toti ceilalti care au posibilitatea, procedeaza la fel si nimeni nu vede nimic rau în asta”.⁶⁶

Patru scenarii de contracarare a coruptiei sistemice

Exista patru scenarii mari pentru contracararea coruptiei întregului sistem. În primul rând este vorba de revolutie, urmata de încarcerarea fostilor conducatori (ca în Bangladesh), sau de executia lor sumara (ca în Ghana). Aceasta metoda poate sau nu sa aiba succes: a avut în Ghana, dar (fara executii) a dat gres în Bangladesh. Desigur, nu vrem sa sustinem practicile violente, dar trebuie sa recunoastem ca fenomenul coruptiei poate da nastere unor evenimente care duc la rasturnarea ordinii stabilite, în mod violent, ca în Gambia.

Al doilea scenariu – care ridica cele mai multe probleme si pentru care nu au fost gasite încă raspunsuri – îl reprezinta reformarea unui sistem care este în întregime corupt, fara a fi necesara uciderea politica a liderilor sau exilul lor. Sa luam, de exemplu, alegerile din 1993, din Kenya, în care partidele din opozitie au prezentat cu îndrazneala neregulile de care intentionau sa îi acuze pe oponenti. Nu este de mirare ca au pierdut. Realitatea politica spune ca, daca este sa aiba loc o schimbare fundamentala pe cai pasnice în cadrul puterii politice, aceasta trebuie sa se întâmple de comun acord cu cei de la putere. De obicei, este nerealista convingerea ca cineva de la vârful se va da pur si simplu la o parte, având

⁶⁴ Pentru o prezentare mai amanuntita a rezultatelor pe care le-a avut în La Paz, Bolivia, simplificarea procedurilor administratiei locale, vezi lucrarile lui Ronald McLean Abaroa;

⁶⁵ *Financial Times*, 8 iulie 1994, în *TI Newsletter*, septembrie 1994;

⁶⁶ Stanislav Andreski, *The African Predicament: A Study in the Pathology of Modernisation* (Michael Joseph, Londra ; 1986) paginile 101-102;

certitudinea ca îl asteapta închisoarea. Amnistiiile generale pot fi inacceptabile din punct de vedere politic, dar o mica înțelegere este inevitabila daca se urmareste o schimbare a regimului fara violenta.⁶⁷

Si mai dificila este generarea vointei politice de a elimina coruptia la vârful. Cleptomania, se pare, este autogeneratoare si multi dintre cei mai corupti lideri ai lumii, care au deja mult mai multi bani decât au nevoie, par a fi dependenti de noi câștiguri. Cum îi putem convinge sa accepte nevoia de transparenta si responsabilitate, care ar pune capat unor astfel de practici si care, poate, ar dezvalui totalul averilor pe care le-au acumulat?

Al treilea scenariu este modelul ugandez. Uganda, o societate în tranzitie, reformeaza un sistem mostenit, de la vârful la baza, cu un întreg pachet de reforme privind serviciul public. Astfel de reforme radicale au, de obicei, extrem de multe sanse de succes când sunt întreprinse în urma unor schimbări majore de putere si sunt aplicate de catre o noua clasa politica. Dar, în procesul de tranzitie, timpul este scurt si exista mult prea multe exemple de noi administratii care au promis sa înlature coruptia, dar, odata ajunse la putere, s-au preocupat de cu totul alte probleme si au revenit rapid la practicile anterioare. Uganda a aratat ca, daca se profita rapid de ocazie, se poate câștiga foarte mult timp în favoarea unei reforme totale.

Cel de-al patrulea scenariu consta în metoda "enclavei" sau a "insulei de integritate", care este, în prezent, aplicata în Ecuador (descrisa în www.transparency.org). Aceasta metoda presupune izolarea unui domeniu al activitatii guvernamentale pentru a putea ataca fenomenul coruptiei separat de alte influente. De exemplu, Tanzania a scos forurile ce efectuau încasarea impozitelor de sub autoritatea serviciului public, pentru a reusi sa plateasca salarii mai bune, ca o contracarare a înclinatiilor catre practici corupte.

Abordarea coruptiei în cadrul procesului de reforma

Traim într-o era în care subventii si eforturi considerabile sunt dedicate reformei serviciului public. Motivul initial a fost acela ca serviciul public din multe tari în curs de dezvoltare avea prea multi angajati si prea multe datorii. Reducerea numarului de functionari nu numai ca ar canaliza si îmbunătăti eficienta serviciilor, dar ar si redirectiona fondurile suplimentare rezultate catre acoperirea datoriilor. În plus, un serviciu public mai eficient ar duce, pe termen lung, la o dezvoltare mult mai substantiala.

Dar lucrurile sunt rareori atât de simple precum par. Desi serviciile publice aveau adesea un personal prea numeros, actionau, de asemenea, ca o forma de asistenta sociala. Fara o "plasa" a asistentei sociale, care sa îi identifice si sa îi îngrijeasca pe cei nevoiasi, statele de plata erau folosite ca un substitut. Economii rezultate din reducerile de personal în cadrul serviciului public s-au dovedit a fi, în mare parte, imaginare, caci un serviciu public refacut cerea crestere substantiale de salarii. Cu alte cuvinte, într-un mediu afectat de coruptia întregului sistem, reforma semnificativa a serviciului public poate fi o pierdere de timp, bani si energie si întregul proces poate degenera, daca fenomenul coruptiei este ignorat. În fapt, rezultatul ar putea fi un sistem reformat si aparent mai eficient, dar la fel de corupt. Prin urmare, coruptia trebuie avuta în vedere înca de la începutul procesului de reforma si tratata ca parte integranta.

Metodele de abordare sau contracarare a coruptiei în cadrul procesului de reforma includ dezvoltarea unui sistem etic si implementarea unor practici care sa promoveze transparenta si responsabilitatea. Lumina, se spune uneori, este inamicul coruptiei. Daca o afacere este discutata la lumina, astfel încât toti sa poata urmări procesul, atunci toti au posibilitatea de a decide singuri asupra aspectelor legate de acea afacere. Raul sta, în principal, în numeroasele puncte de întâlnire dintre serviciul public si interesele particulare.⁶⁸

Este constrângerea o solutie?

Unii sustin ca tot ceea ce trebuie facut este sa se impuna legea – ca nu coruptia pe scara larga este cauza crizei, ci lipsa de constrângere. Totusi, daca era numai o problema de legi si de aplicare fortata a lor, chestiunea coruptiei ar fi fost rezolvata cu mult timp în urma. Pâna si tarile cu cele mai

⁶⁷ De exemplu fostul presedinte american Richard Nixon, a primit o astfel de amnistie, în momentul demisiei, care acoperea pâna si ilegalitatile pe care le-ar fi putut comite si despre care nu se stia înca nimic. Vezi si metoda adoptata în Africa de Sud, unde cei doritori sa primeasca amnistie aveau obligatia sa faca public ceea ce era acoperit de amnistie. Indivizii aveau dreptul de a cere amnistia, dar trebuia sa fie expliciti. Cei care nu depuneau cereri, sau care nu erau expliciti, nu primeau amnistie;

⁶⁸ Lord Houghton, membru al comisiei regale britanice în ceea ce priveste standardele de conduita în viata publica, 1976;

ridicate nivele de corupție au legi care incriminează fenomenul în interiorul serviciului public. Aceste legi nu sunt niciodată puse în aplicare, iar sistemele de responsabilizare sunt ignorate. Cele mai multe dintre aceste țări au și coduri de conducere care prezintă intenții bune, dar care sunt, practic, ineficiente.⁶⁹ Contracurarea corupției nu poate fi o simplă problemă de aplicare a legii. Ea este o problemă care ține de funcționalitatea sistemelor și de schimbarea comportamentelor oamenilor.

Unii sugerează ca ar fi nevoie de "apucarea taurului de coarne".⁷⁰ Alții susțin că un proces de reformă trebuie să fie orientat către viitor sau asupra reformei sistemului și nu retrospectiv și concentrat asupra pedepsirii contraveniențelor din trecut. Pentru a se întâmpla realmente ceva, sunt necesare calități de conducător puse în slujba unei reforme substanțiale, iar mecanismele de constrângere trebuie să fie operaționale. Cu alte cuvinte, semintele unui potențial program de reformă trebuie să fie început deja să germineze. Propensiunea spre viitor are avantajul de a atrage un minimum de opoziție. Programul anticorupție nu este văzut ca o amenințare personală la adresa celor care s-au îmbogățit deja pe cai ilegale (și care vor fi adesea printre cei mai puternici ai elitei). Fiecare viziune are meritele ei. Este universal acceptată ideea că un program anticorupție trebuie să aibă sprijinul celor mai înalte nivele politice – ca aceia responsabili cu implementarea au "spatele asigurat", indiferent cine ar putea fi găsit vinovat.

Procedurile referitoare la integritatea guvernamentală – repere etice

Doi comentatori africani au observat că o mare parte a cercetărilor asupra cauzelor corupției administrative s-a concentrat asupra persistenței unor valori și obiceiuri tradiționale care intră în conflict cu standardele unui sistem birocratic modern. Ei spun că birocrații africani (ca și cei din alte țări în curs de dezvoltare) par să fie adesea puși în fața a două categorii de valori: deși instruiți conform normelor unei organizări moderne, în cadrul privat, ei subscriu mai mult normelor tradiționale. Greutatea tradiției este atât de mare, încât, chiar și atunci când birocrații însuși nu aderă la valorile tradiționale, este supus constant unor presiuni pentru a le accepta. De exemplu, pentru a evita acuzațiile de ingrățitudine, politicienii și înalții funcționari publici trebuie să se înconjoare de membri ai tribului, ca și de cercul de apropiați. Situația creează greutatea funcționarilor publici în încercarea de a se adapta standardelor de impersonalitate și echidistanță ale sistemului birocratic modern.⁷¹ Dacă situația de la vârf poate fi deranjantă pentru oficialul public implicat, ea poate fi realment alarmantă pentru omul obișnuit.

O măsură simplă este aceea de a retribui funcționarii publici în mod adecvat, dar aceasta nu va duce neapărat la schimbare. Ar putea, evident, doar să mărească pretențiile. Nici un atac frontal asupra valorilor tradiționale nu poate avea mare succes. Multe țări evită subminarea inutilă a unor valori pozitive cheie în cadrul societăților lor.

După cum comenta un analist african, codurile etice legiferate trebuie să fie de o așa natură, încât liderii să nu fie transformați în misionari ai săraciei și săracii lipiți pământului, să descurajeze potențiali lideri de la a-și asuma roluri de conducere printr-o atitudine dură și inflexibilă.⁷²

Tinând seama de acești factori, sugerez o abordare în patru etape a problemei: 1) structurarea proceselor de luare a deciziilor astfel încât, cei care s-ar putea afla sub presiunea familiei sau a clanului să fie excluși;⁷³ și stabilirea unor reguli de bază clare, ca și adoptarea unor proceduri simple și rapide de supraveghere; 2) publicarea regulilor de mai sus pe scară largă, atragând atenția asupra faptului că oficialii publici nu sunt liberi să acționeze așa cum vor și ca orice comportament tradițional trebuie adaptat noilor realități; 3) introducerea unor programe eficiente de instruire la locul de muncă a oficialilor publici de la toate nivelele însoțite de formularea și răspândirea unor repere etice și reguli de conduită clar definite;

⁶⁹ Vezi de exemplu Zambia ;

⁷⁰ Vezi lucrările profesorului Robert Klitgaard, incluzând lucrarea "A Framework for a Country Programme Against Corruption", în *Accountability and Transparency in International Economic Development: The Launching of Transparency International* (Deutsche Stiftung für Internationale Entwicklung – DSE; 1994) p. 55;

⁷¹ *Fraud and Corruption: Experiences of Other African Countries*, de N. Mhembere și C. Rukobo, membri ai Institutului pentru management și administrație publică din Zimbabwe, 1992;

⁷² Vezi „Ethical Codes for African Administration: Nature, Content, Limitations and Required Improvements”, de C.H.M. Barlow în *Ethics and Accountability in African Public Service* de Sadig Rasheed și Dele Olowu (Comisia economică a Națiunilor Unite pentru Africa și Asociația africană pentru management și administrație publică, 1993), p. 270;

⁷³ Acest lucru poate fi realizat cerându-le persoanelor care iau decizii (care au o anumită funcție sau în funcție de anumite tipuri de afaceri sau de afaceri ce depășesc o anumită valoare) să completeze o anumită listă prin care să se poată certifica anumite elemente anterior stabilite care nu apar în cadrul afacerii. Este relativ simplă contabilizarea unor astfel de declarații;

si, 4) întărirea (sau introducerea) reglementarilor administrative care obliga managerii de la toate nivelele sa își asume responsabilitatea pentru actele de corupție aparute în aria lor de competență.⁷⁴

Multi dintre pașii facuți rațional în cadrul reformei serviciului public pot avea, de asemenea, un efect pozitiv în stavilirea corupției. Eliminarea procedurilor și a aprobărilor inutile; simplificarea sistemului de taxe și crearea de locuri de muncă pe care oamenii să le pretuiască și să vrea să le păstreze, mai degrabă decât să riste pierderea lor prin atitudini corupte, iată doar câteva exemple de măsuri de reformă ce au ca scop o îmbunătățire a funcționării serviciului public și o reducere a răspândirii corupției. Alte măsuri, cum ar fi monitorizarea averilor și a veniturilor înalților oficiali publici, tin, evident, de luptă anticorupție și de mărirea gradului de responsabilitate.

Monitorizarea averilor, a veniturilor și a datoriilor

Unul dintre instrumentele-cheie pentru menținerea integrității în cadrul serviciului public este declararea periodică de către cei aflați în poziții de influență a veniturii, averii și datoriilor lor. Deși declararea averilor și a veniturilor nu va fi corectă făcută de către cei care iau mită, îi va forța oricum să își înregistreze poziția financiară și, făcând aceasta, va pune o piatră de temelie pentru eventuale urmări penale ulterioare. De exemplu, îi va descuraja să afirme că orice valori materiale ce nu fuseseră declarate au fost, de fapt, obținute pe cale legală.

Asadar, declararea publică ar trebui să fie perpetuă și într-o anumită perioadă după încheierea serviciului, ca o piedică pentru primirea unor sume necuvenite după pensionare. Studiile au arătat că este improbabil ca aceste sume să fie plătite mai mult de trei ani după ieșirea la pensie.

Declarația de avere a oficialilor din Sri Lanka

Sri Lanka este una dintre țările care au început să combată corupția cu ajutorul simplelor legi contravenționale, dar nu a avut succes. După cum explică, în 1990, procurorul general srilankez, această metodă s-a dovedit a fi “insuficient de cuprinzătoare”. Prin urmare, toți funcționarii publici și toți cei din funcțiile publice, inclusiv politicienii, au fost obligați să facă declarații de avere la numirea în funcție, pe care să le reînnoiască la anumite intervale ulterioare. Odată făcute, declarațiile erau puse la dispoziția procurorului general sau a oricărui membru al publicului care plătea taxa necesară. Problema cadourilor a fost, deci, controlată.⁷⁵

Este adevărat că monitorizarea poate încălca limitele vieții private a unui individ, mai ales dacă ea se extinde de la funcționarul public la rudele apropiate. Există tradiționaliști care se opun legilor care solicită declararea publică și preferă să se bazeze pe tradiția britanică a regulilor neoficiale și, în mare măsură, nescrise. Se crede că aceste reguli asigură elitei un comportament conform unor standarde etice înalte – standarde mai înalte și mai flexibile decât cele cerute de legile scrise. În orice caz, toate dovezile de astăzi arată că acest sistem este inadecvat. Corupția poate fi redusă astăzi dacă este transformată într-o întreprindere cu risc maxim și profit minim. Legile nescrise nu au efect și nici nu impresionează publicul.⁷⁶

Odată ce am acceptat argumentele în favoarea declarației publice, urmează câteva întrebări: Fata de cine ar trebui făcute declarațiile?, Ce elemente ar trebui incluse?, Câți membri ai familiei ar trebui să fie incluși?, Cât de des ar trebui făcute declarațiile?, În ce măsură ar trebui să aibă acces la aceste declarații mass-media și populația? și, În cazul unor funcționari publici de carieră, de la ce nivel de vechime trebuie să apară conformarea la această regulă? Nu se pot da răspunsuri ușoare la nici una dintre aceste întrebări.

Partea mai dificilă a acestui proces nu este atât stabilirea categoriilor de bunuri și a oficialilor care ar trebui să facă declarațiile, cât, mai degrabă, stabilirea gradului de acces al publicului la aceste declarații. Declarațiile de avere trebuie să fie numai o sursă de liniște publică – nu generatoare de conflict.

“Subsidiaritatea” – cale de combatere a corupției?

⁷⁴ TI propune o formă de 3 chestionar în vederea acestei proceduri. Apare în anexa;

⁷⁵ 1990 Meeting of Commonwealth Law Ministers, Christchurch, New Zealand: Minutes of Meetings, (secretariatul Commonwealth, Londra, 1990), p. 142;

⁷⁶ Vezi Michael Atkinson și Maureen Mancuso, “Edicts and Etiquette: Regulating Conflicts of Interests in Congress and the House of Commons”, *Corruption and Reform*, vol. 7, nr. 1, 1992: p. 1-18;

Deși principiul subsidiarității (luarea deciziilor la nivelele cele mai apropiate de cetățean) are adepții ei, alții susțin, la fel de ferm, ca un sistem centralizat, supravegheat adecvat poate funcționa mai puțin afectat de corupție decât unul foarte fragmentat. Din punctul de vedere al combaterii corupției argumentele pro și contra autonomiei centraliste au părți pozitive și negative. Experimentul francez a arătat că prea multă autonomie și prea puțin control degenerază într-o corupție endemică. Partidele politice de la conducerea diferitelor primării au primit aproape spontan sume de bani în schimbul contractelor publice - o situație inexistentă anterior descentralizării autorităților de intermediere.⁷⁷ Eforturile de a reduce corupția prin descentralizarea luărilor de decizie pot degenera grav dacă nu sunt acompaniate de o supraveghere susținută.

Oricare ar fi poziția față de autonomia locală, este clar că aceasta nu înseamnă în sine un antidot împotriva corupției. În paralel cu deciziile asupra autonomiei fragmentate, e necesar să se acorde atenție și măsurilor care trebuie luate pentru ca cei cărora li se acordă putere decizivă să își înțeleagă atât noua putere cât și noile responsabilități.

Proceduri pentru înaintarea plângerilor?

Dacă nu există un canal eficient de comunicare între cei responsabili cu stabilirea regulilor și cei care îndeplinesc munca birocratică, primii nu vor reuși să își îndeplinească îndatoririle eficient, iar cei din urmă se vor simți nemulțumiți, lipsiți de motivație și incapabili să lupte cu corupția pe care o vad în jur.⁷⁸ Procedurile trebuie să asigure posibilitatea de a înainta reclamații de bună credință și de a le investiga fără ca reclamantul să își pună în pericol cariera, sau să risce neplăceri ulterioare.⁷⁹

Procedurile privind proasta conducere ar trebui revizuite pentru ca ele să devină accesibile publicului larg; ar trebui create mecanisme prin intermediul cărora funcționarii publici să se poată plânga în legătură cu practici suspectate ca fiind corupte, sau împotriva proastei conduceri, fără a risca neplăceri privind cariera sau retribuirea; plângerile ar trebui să fie judecate nepartinitiv; și urmînd să se acționeze conform regulilor de echitate și dreptate. Procedurile pentru înaintarea reclamațiilor trebuie să asigure posibilitatea de a acționa următorilor: 1) persoanelor care se simt nedreptățite de o decizie care îi afectează personal și care consideră că sunt victime fie ale corupției (în cel mai rău caz), fie ale proastei conduceri (în cel mai bun caz); 2) unui membru al serviciului public care consideră că un superior acționează într-o manieră coruptă, dar caruia îi lipsește încrederea de a face o plângere deschisă în cadrul sistemului departamental.

Protejarea celui care trage semnalul de alarmă

Cu excepția cazurilor în care funcționarii publici implicați în nereguli la nivel birocratic, doresc să iasă la lumină, este puțin probabil ca superiorii lor să afle despre aceste nereguli înainte ca un rău considerabil să se fi produs deja. Există trei obstacole majore în calea dezvăluirii de informații complete. Prima problemă are în vedere personalul tânăr, care raportează superiorilor. Cei din urmă trebuie să fie convinși că luarea de atitudine servește propriilor interese, chiar dacă, pe termen scurt, aceasta va dauna imaginii departamentului în care lucrează (și poate chiar propriei lor imagini). Și, desigur, nu are rost să raportezi superiorilor despre acte de corupție dacă aceștia la rândul lor sunt corupți sau pot înabusi canalele convenționale de comunicare, adoptând măsuri punitive.

⁷⁷ Vezi *TI Newsletter*, septembrie 1994;

⁷⁸ Prevederile legale care asigură un cadru de securitate reclamantilor apar în www.transparency.org;

⁷⁹ Aceste riscuri erau văzute de către angajații NSW ca un factor inhibitor. Vezi anexa;

Situatia dificila a reclamantilor în Marea Britanie

Un caz recent, instrumentat de catre Public Concern at Work, o noua organizatie non-guvernamentala britanica, care ofera asistenta si consiliere celor ce fac sesizari, vorbeste despre un functionar public din cadrul serviciului de imigrari, care a descoperit activitati neregulate si chiar corupte la locul sau de munca. Dupa cum i se ceruse de catre patronul sau, el a raportat incidentul. O ancheta a stabilit ca aparuse o neregula, iar vinovatul principal a fost demis în consecinta. Functionarul a fost ostracizat de catre colegii sai; masina i-a fost distrusa de doua ori, a primit scrisori de amenintare si a fost atacat cu o caramida si lasat în stare de inconstienta. Apoi, împotriva vointei sale, a fost detasat într-un birou izolat, unde se simtea abandonat. O astfel de stare de lucruri demonstreaza o clara absenta a transparentei si a responsabilizarii. Oricum, sentimentul solidaritatii de grup prevaleaza si îi copleseste pe cei care doresc sa-l înfrunte. Acesta este un factor al comportamentului uman care trebuie inclus în orice strategie ce tintește o schimbare în cadrul serviciului public. Cei care nu respecta regulile si au un comportament corupt – si nu aceia care îi reclama – ar trebui vazuti ca facând rau grupului, iar acesta trebuie sa înțeleaga ca exista o îndatorire legata de raportarea unor astfel de activitati, dar si ca este în interesul fiecaruia sa faca acest lucru.⁸⁰

A doua problema rezida în natura sesizarilor cu privire la coruptie. Multi functionari publici ezita sa-si reclame prietenii si colegii, totusi, pot exista situatii în care singurul mod în care un angajat își poate servi patronul - sau interesul public - este tocmai facând acest lucru. Hotline-urile care pot proteja identitatea unui reclamant si asigura anonimatul, sunt folosite de ceva vreme atât în sectorul public, cât si în cel privat pentru a usura modalitatea de semnalare a practicilor corupte.⁸¹ Al treilea obstacol este faptul ca nici unei organizatii nu îi face placere un scandal. Tendinta de musamalizare este pe cât de umana, pe atât de contraproductiva. Directorii si administratorii generali ar trebui sa-si faca un titlu de glorie din oprirea coruptiei (chiar daca se face simtita o stânjeneala temporara), transformând necesitatea în virtute. Este nevoie de curaj si încredere pentru a face fata cu demnitate unui scandal în propriul domeniu de responsabilitate si celor care o fac ar trebui sa li se acorde toata stima.

Un mecanism adecvat pentru luarea de atitudine în fata coruptiei este vital pentru a dezvolta si mentine un climat de onestitate si integritate în administratia publica. Pentru ca un astfel de sistem sa fie realmente folosit, este important ca victimele coruptiei sa beneficieze de înțelegere din partea publicului, astfel încât eventualul reclamant sa simta ca exista si un aspect pozitiv al plângerii, acela de a repara nedreptatile facute victimelor.

Marea Britanie introduce Codul reclamantului

Guvernul britanic va publica un nou cod pentru înaltii oficiali, care cuprinde pentru prima data dreptul functionarilor publici de a reclama fraudele din interiorul departamentelor lor si de a refuza sa îndeplineasca un ordin din motive etice. Dreptul de a reclama va veni ca o usurare pentru functionarii publici care nu aveau în trecut nici o posibilitate sa ia atitudine.⁸²

Acelasi sistem trebuie sa-i protejeze si pe cei nevinovati împotriva acuzatiilor rauvoitoare sau (adesea) eronate aduse cu usurinta de catre subordonati ce pot actiona fie din invidie, fie datorita unei cunoasteri incomplete a situatiei. Prin urmare, în cadrul oricarei legislatii anticoruptie, este necesar sa se faca diferenta între mentinerea interesului public si protejarea reclamantilor de represalii pe de o parte si protejarea drepturilor si a confidentialitatii indivizilor, pe de alta. Trebuie acordata o vigilenta speciala acuzatiilor rauvoitoare si nedovedite împotriva grupurilor vulnerabile, cum ar fi cele ale persoanelor infestate cu HIV, fosti pacienti cu boli nervoase sau parinti singuri. Este important ca legislatia propusa sa fie concordanta cu normele internationale ale drepturilor omului si cu obligatiile constitutionale.

În masura în care functiile exista, atât Avocatul Poporului, cât si Agentia pentru Protectia Datelor Personale (Privacy Commissioner) pot juca un rol cheie în prevenirea coruptiei si aplicarea legislatiei anticoruptie. Oricum, o optiune mai buna ar fi cea de a crea o agentie noua, independenta, care sa functioneze ca organism de coordonare (nu este esential ca un astfel de organism sa apartina sectorului public, dupa cum arata initiativa ONG din Marea Britanie).⁸³ În mod evident, oricare dintre aceste

⁸⁰ *The Advice Service: The First Six Months, Second Report*, vara 1994, Public Concern at Work, p. 14;

⁸¹ În Marea Britanie, National Westminster Bank are un astfel de sistem. *Financial Times*, 12 iulie 1995;

⁸² *Financial Times*, 21-22 octombrie 1995;

⁸³ "Public concern at work" a fost înfiintata în anul 1993;

organisme poate asigura consilierea de care un eventual reclamant are nevoie, dar poate efectua si o examinare înțeleaptă a plângerilor privind corupția administrativă din cadrul serviciului public.

O alta posibilitate este aceea de a numi un "responsabil cu conduita" în cadrul fiecarui departament, care sa se ocupe de analiza reclamatilor în interiorul departamentelor în cauza, în masura posibilitatilor. Îndatoririle unui astfel de functionar ar include si crearea si sustinerea unor programe de instruire deontologica, ca de altfel si abordarea problemelor legate de etica în general. Acest functionar ar trebui sa detina o functie extrem de înalta (daca se doreste rezolvarea unor reclamatii majore), putînd avea si îndatoriri aditionale.⁸⁴

Note

Capitolul 8

Dreptul administrativ

*S-a obtinut mult mai mult pentru bunastarea
si progresul omenirii prin prevenirea actiunilor rele
si promovarea actiunilor bune.*

- William Lyon Mackenzie King -

Statul de drept (dreptul administrativ) reclama ca guvernul sa functioneze în limitele prevazute de lege, cetatenii ale caror interese au fost vatamate fiind îndreptatiti sa se adreseze unei instante independente pentru ca aceasta sa decida daca o anumita actiune întreprinsa de catre stat sau în numele acestuia este în conformitate cu legea sau nu. Prin urmare, judecatorii nu își substituie propria lor putere discreționara si propriile judecati celor ale guvernului. Mai degraba acestia examineaza daca o anumita decizie este în conformitate cu autoritatea conferita de lege decidentului si, prin urmare, daca este legala si valida.

Ce este dreptul administrativ?

În termeni generali, dreptul administrativ este dreptul care reglementeaza modul în care este administrata guvernarea. El reglementeaza functionarea guvernului si a structurilor publice atât centrale, cât si locale, în ceea ce priveste exercitarea puterilor publice sau statutare, sau în exercitarea îndatoririlor publice. Atât în tarile din Europa cu sistem juridic continental, cât si în cele cu sistem jurisprudential ("common law"), aceste functii sunt uneori denumite "functii de drept public", pentru a putea fi delimitate de "functiile de drept privat", care reglementeaza relatiile dintre cetateni si anumite relatii ale acestora cu statul. De exemplu, daca un cetatean lucreaza într-o întreprindere aflata în proprietatea statului si este vatamat, acesta are calea actiunii juridice din sfera functiei de drept privat; daca, din considerente de poluare, rezidentii din comunitatea învecinata sunt preocupati de o decizie de extindere a fabricii, legalitatea deciziei poate fi analizata de instanta în cadrul "functiei de drept public".

Întrebarea fundamentala care se pune, în termenii analizei administrative, nu este daca o anumita decizie este "dreapta" sau daca judecatorul ar fi luat o alta decizie, în situatia în care el ar fi fost ministrul sau functionarul public. Întrebarea se pune, mai degraba, care este puterea sau puterea discreționara pe care legea o confera? Si, daca acea putere a fost depasita sau exercitata în mod nelegal? De exemplu, unei autoritati locale din Anglia i s-a conferit puterea statutara de a pune la dispozitia oamenilor spalatorii, unde acestia sa vina si sa își spele singuri rufe. O instanta a decis ca respectiva putere nu era suficient de extinsa pentru a permite autoritatii locale sa deschida un serviciu de spalatorie care sa produca profit⁸⁵. Statul de drept consta, în majoritatea tarilor, din constitutii scrise, în conformitate cu care guvernul trebuie sa functioneze. Cu toate acestea, exista o tensiune inevitabila între politicieni, care sunt interesati, în general, în exercitarea puterii si extinderea propriei influente si constitutiile care trebuie sa încerce sa descrie acea putere astfel încât sa îi protejeze pe cetateni de arbitraru. În mijlocul acestei lupte se afla

⁸⁴ Sectorul privat din tarile dezvoltate a ales deja aceasta cale în ceea ce priveste corporatiile si programele lor de adaptare. De aceea avem extrem de multe de învățat din experienta sectorului privat în acest domeniu.

⁸⁵ *Attorney-General v Fulham Corporation (1921) 1, Ch. 440*

instanțele. Instanțelor li se cere să se pronunțe dacă o decizie controversată este în conformitate cu legea. Desigur, acest lucru este resimțit, uneori foarte dur, de către unii politicieni alesi. Acesta consideră că sunt alesi de către cetățeni și că puterea și autoritatea lor decurge din exercitiul voinței politice. Atunci când se confruntă cu un sistem judiciar critic, aceștia sunt tentați să își pună întrebarea: cine v-a investit în funcție? Răspunsul poate foarte bine să fie: politicienii alesi. Cu toate acestea, rolul instanțelor nu este acela de a impune punctul de vedere politic al majorității asupra minorităților, ci de a proteja minoritățile împotriva exercitării a ceea ce se numește uneori "tirania majorității". Într-un sistem politic, majoritatea poate avea dreptul de a lua decizii, dar acele decizii trebuie să fie în conformitate cu legea.

Formularea principiilor unei bune administrații publice

Legea impune ca funcționarii publici să își exercite funcțiile administrative în mod drept și nepartinitor.

Elaborată în 1994, Constituția din Malawi prevede că fiecare persoană are dreptul:

- la o acțiune administrativă în conformitate cu legea și corectă din punct de vedere procedural, justificată prin raportare la motive care trebuie expuse atunci când drepturile, libertățile, așteptările sau interesele sale legitime sunt încălcate sau amenințate; și
- la prezentarea de motive scrise ale acțiunii administrative prin care drepturile, libertățile, așteptările sau interesele sale legitime sunt amenințate, dacă acele interese sunt cunoscute.

Nu numai că unei bune administrații publice i se recunoaște un drept constituțional, mai degrabă decât un drept de *common law*, dar în Malawi administrației i se cere în mod evident socoteala. O obligație fără echivoc este impusă administratorilor: aceea de a furniza motivele acțiunii lor. Aceasta din urmă cerință conține cheia unei bune guvernări; în absența motivelor, deciziile pot fi mult mai greu de atacat. Atunci când motivele sunt enumerate, iar în modelul din Malawi acest lucru este obligatoriu, argumentul este clar și instanța le poate examina și se poate pronunța asupra suficienței lor.

Dat fiind impactul mare pe care deciziile administrative le pot avea asupra unor părți largi din comunitate, este important ca sistemul lor să permită deciziilor publice să fie supuse examinării din punct de vedere al legalității, atunci când cetățenii sunt nedreptați sau vătămați de către efectele acestora. De aceea, funcționarii publici trebuie să aibă - fără excepție - o pregătire adecvată în privința principiilor unei juste administrații. Un bun exemplu de principii generale ale dreptului administrativ poate fi întâlnit în Declarația de la Lusaka privind guvernarea în condițiile legii, adoptată atât de ministrii justiției din Commonwealth, cât și de întâlniri succesive ale înalților magistrați din diferite regiuni. Declarația arată ca:

În exercitarea unei puteri discreționare, o autoritate administrativă trebuie:

- (1) *sa urmărească numai obiectivele pentru care acea putere i-a fost conferită;*
- (2) *sa acționeze nepartinitor și sa respecte principiile obiectivității și imparțialității, ținând seama numai de factorii relevanți ai unui anumit caz;*
- (3) *sa respecte principiile egalității în fața legii, prin evitarea discriminării nedrepte;*
- (4) *sa mențină un echilibru adecvat între orice efecte adverse pe care decizia sa le poate avea asupra drepturilor, libertății sau intereselor persoanelor și asupra obiectivului pe care aceasta îl urmărește;*
- (5) *sa ia decizii într-un termen care este rezonabil prin raport la problemele în cauză;*
- (6) *sa aplice orice principii administrative generale într-un mod consistent, ținând seama, în același timp, de circumstanțele particulare ale fiecărui caz.*

Procedura

- (1) *Existența principiilor: orice principiu administrativ general care reglementează exercitarea unei puteri discreționare trebuie să fie făcut public sau să fie comunicat persoanei în cauză (într-un mod adecvat și în măsura în care este necesar), la cererea acesteia, fie înainte, fie după întreprinderea unei acțiuni care privește acea persoană; Dreptul de a fi ascultat: În ceea ce privește orice act administrativ de natură să aibă efecte adverse asupra drepturilor, libertăților sau intereselor unei persoane, individul în cauză trebuie să fie îndreptățit să aibă acces la fapte și argumente și, atunci când este oportun, la probele care au fost avute în vedere de către autoritatea administrativă; atunci când este necesar, persoana în cauză trebuie să fie informată la timp și într-un mod adecvat despre aceste drepturi;*
- (2) *Accesul la informație: Înainte de efectuarea unui act administrativ, reclamantul trebuie să fie informat, la cerere și prin toate mijloacele adecvate, despre toți factorii relevanți pentru efectuarea aceluși act;*
- (3) *Expunerea motivelor: Atunci când un act administrativ este de natură să-i afecteze drepturile, libertățile sau interesele, persoana în cauză trebuie să fie informată*

despre motivele pe care se întemeiază actul, fie prin expunerea motivelor în cuprinsul actului însuși, fie prin comunicarea lor separată, la cerere, într-un termen rezonabil;

(4) *Indicarea despăgubirilor: Atunci când un act administrativ este comunicat în scris și când acesta aduce vătămări drepturilor, libertăților sau intereselor unei persoane, acesta trebuie să cuprindă despăgubirile specifice la care persoana este îndreptățită, precum și termenele pe care acestea le pot avea.*

Revizuirea

(1) *Un act întreprins în exercitarea unei puteri discreționare trebuie să fie supus examinării judiciare de către o instanță sau de alta structură competentă; totuși, aceasta nu exclude posibilitatea unei revizuirii preliminare de către o autoritate administrativă împuternicită să decida asupra legalității și oportunității sale;*

(2) *Atunci când legea nu prevede nici un termen pentru luarea unei decizii administrative, iar autoritatea administrativă nu ia decizia într-un termen rezonabil, trebuie să existe calea acțiunii în fața unei autorități competente;*

(3) *O instanță sau o structură independentă, care are atribuții de control asupra exercitării unei puteri discreționare, trebuie să aibă acces la informații necesare pentru exercitarea adecvată a atribuțiilor sale.*

Implementarea

Cerintelor unei administrații bune și eficiente, intereselor legitime ale terților și intereselor publice fundamentale trebuie să li se acorde o importanță corespunzătoare în implementare, iar atunci când acestea impun necesitatea modificării acestor principii în cazuri particulare sau în domenii specifice ale administrației publice, trebuie depuse toate eforturile pentru respectarea acestor principii și pentru obținerea celui mai mare grad de corectitudine."

Motive pentru care o anumită decizie poate fi nedreaptă

O decizie poate fi nedreaptă pentru că este "ilegală", adică, funcționarii au făcut o greșeală și au interpretat cerințele legale în mod greșit. De exemplu, o lege poate conferi ministrului o putere discreționară mare. Dar rămâne întrebarea dacă acea putere discreționară a fost exercitată în mod adecvat. A fost ea exercitată într-un mod care a promovat intenția și obiectivele legii care a creat-o? A fost puterea exercitată în scopul pentru care a fost conferită? Oricât de largă ar părea o putere discreționară în termenii legii, acolo unde dreptul administrativ este dezvoltat, instanțele vor încerca să limiteze folosirea respectivei puteri pentru că aceasta să reflecte în mod adecvat scopul pentru care a fost creată. Trebuie să fie puse întrebări adecvate, trebuie să aibă loc - atunci când este necesar - consultări, iar factorii irelevanți e necesar să fie ignorați.

O situație mult mai discutabilă poate să apară atunci când instanța este chemată să infirme o decizie deoarece este "iratională". Instanțele au decis, în general, că puterile administrative trebuie să fie exercitate în mod "rezonabil" și puțini vor nega acest lucru. Cu toate acestea, în practică, instanțele refuza în general să intervină asupra motivelor legate de "rezonabilitate", cu excepția cazului în care o anumită decizie este excesivă, prin neglijarea logicii sau a standardelor morale acceptate.⁸⁶

O altă cale de atac a unei decizii administrative este "neconcordanța procedurală". Acest lucru presupune, de regulă, faptul că argumentele persoanelor afectate de o anumită decizie nu au fost considerate în mod adecvat sau corect. Ce anume reprezintă o "audiere corectă" va depinde de circumstanțe. În unele cazuri, o audiere incorectă se produce în situația în care avocatilor li se permite excesiv sau nu li se permite deloc să audieze martorii într-o audiere publică. În extrema cealaltă, o audiere corectă poate reprezenta doar prevenirea faptului că o anumită propunere să fie neglijată și evaluarea oricărui expunerii scrise a faptelor care pot fi făcute.

O decizie administrativă poate fi examinată, de asemenea, din punctul de vedere al "împiedicării evaluării adecvate"; aceasta înseamnă, o aplicare automată și fără altă analiză a faptelor cazului particular. Instanțele vor susține întotdeauna, și uneori vor impune, o politică a egalității de tratament, în care toate cazurile similare sunt tratate în mod similar. Cu toate acestea, egalitatea nu poate elimina nevoia de echitate, iar echitatea impune ca fiecare caz să fie tratat în esența sa.

"Partinirea" juridică, ca și "asteptările legitime", reprezintă o altă formă de atac al unei poziții administrative. Un bun exemplu de asteptare legitimă a avut loc în Marea Britanie. Un sindicat a pretins, cu succes, că a avut asteptări legitime, rezultată dintr-o practică bine stabilită, de a fi consultat, cu excepția

⁸⁶ Avocații numesc acest lucru lipsa de rezonabilitate "Wednesburz", după numele unui celebru caz care a creat această doctrină.

cazului în care sunt expuse motive întemeiate de retragere a acestui drept și a oportunității de a fi reprezentat, în condițiile unei schimbări a practicii existente.

Conceptul de "abuz de putere" implică faptul că, dincolo de modul în care o anumită decizie a fost luată, instanțele să examineze ceea ce ar fi trebuit să fie respectiva decizie. Acest control al dreptului administrativ apare numai în cazurile foarte rare. Un exemplu este cel al unui contribuabil care afirmă că autoritățile fiscale i-au spus că, sub condiția renunțării la anumite cereri justificate de reducere a impozitelor, nu va fi urmărit pentru alte probleme fiscale. Instanța a decis că dacă ar fi existat un acord adecvat în acest sens (ceea ce nu a fost cazul, în circumstanțele respective), ar fi reprezentat un abuz de putere din partea autorităților fiscale dacă nu urmau procedura cu privire la celelalte probleme fiscale.⁸⁷ În sfârșit, conceptului de "proportionalitate" i s-a acordat o importanță mai mare, drept o componentă integrală a deciziei administrative. În sistemul de "common law", a existat tendința de a insista mai mult asupra despăgubirilor decât asupra principiilor, iar judecătorii au fost reticenti în formularea noțiunilor fundamentale ale corectitudinii, ca reprezentând principii de drept fundamentale. În loc de aceasta, ei au optat pentru pragmatism. Cu toate acestea, orientări actuale semnalez că judecătorii devin tot mai temerari și că sunt pregătiți să examineze dacă o anumită decizie a fost "total disproporționată" față de ceea ce ar fi trebuit să fie, în cazul unui consiliu local, de exemplu, care a pus sub interdicție întreaga proprietate a autorității locale a unui membru din public, pentru modul în care acesta s-a comportat în diferite întâlniri cu caracter privat.⁸⁸

Motivarea deciziilor administrative

Funcționarii publici nu sunt obligați, în general, de către instanțe să-și motiveze deciziile. Cu toate acestea, instanțele vor decide uneori ca legea de reglementare impune ca astfel de motive să fie menționate; uneori, obligația de a proceda astfel este prevăzută de lege. Acest lucru poate surveni, de exemplu, atunci când unei persoane i se da dreptul de a face apel împotriva unei decizii și, prin urmare, aceasta trebuie să fie îndreptățită să cunoască motivele care au stat la baza luării deciziei, pentru a-și putea motiva apelul. Există, de asemenea, pericolul că în absența informației despre contrariu, o instanță să poată hotărâ ca nu există, în realitate, nici un motiv pentru ca o decizie să fi fost luată și să nu o confirme. Pentru a ataca această concluzie, funcționarul public trebuie să își argumenteze decizia. Prin urmare, este de dorit și trebuie încurajată precizarea motivelor deciziilor administrative. Fie și numai pentru simplul motiv că a descrie faptele și a preciza motivele pentru luarea unei anumite decizii îl poate ajuta pe un funcționar public să vadă mai clar situația.

Decidentii trebuie să se întrebe...

Nu este niciodată inutil să reamintim faptul că un strop de prevenție valorează cât o sedință de tratament. De fiecare dată când un funcționar trebuie să ia o decizie, el trebuie să își pună o serie de întrebări, în caz contrar acesta riscând să nu aibă argumente în fața instanței în cursul procesului de examinare a actului administrativ. Aceste întrebări sunt următoarele:

- Am puterea de a face ceea ce vreau să fac? Sau, sunt pe cale să adopt o interpretare anumită a puterilor mele legale, care – din întâmplare – să îmi convină?
- Îmi exercit puterea în scopul pentru care aceasta mi-a fost conferită?
- Acționez în conformitate cu argumente corecte? Am luat în considerare toate informațiile relevante și am exclus toate considerentele irelevante?
- Dacă ar trebui să argumentez modul în care îmi exercit puterea, sunt aceste argumente cele corecte și vor rezista ele examinării independente și informate exercitate de către un judecător?
- Sunt dispus să ascult și să țin seama de punctele de vedere ale persoanelor care vor fi afectate de decizie? I-am informat pe aceștia suficient, astfel încât să mă asigur că aceștia au avut posibilitatea corespunzătoare de a-și expune punctul de vedere?
- Am acordat suficient timp consultărilor și expunerii faptelor?
- Am luat hotărârea înainte sau am dat această impresie; cu alte cuvinte, mă ghidez întotdeauna după politica departamentului fără a ține seama de circumstanțele unui anumit caz?

⁸⁷ Vezi *Preston v. IRC* (1985) AC 835

⁸⁸ Vezi Jeffrey Jowell și Anthony Lester QC în "Proportionality: Neither Novel Nor Dangerous", publicată în *New Directions in Judicial Review: Current Legal Problems, Special Issue* (Steven /Sons, Londra)

- Am eu, sau orice altcineva implicat în luarea deciziei, vreun interes conflictual, care ar putea face pe cineva să creadă că subiectivitatea a prevalat?
- Există vreun motiv pentru ca cineva să creadă că nu am acționat în mod corect? Am lasat pe cineva să creadă că voi acționa diferit de modul în care intenționez să acționez acum?
- A fost puterea de a lua decizii greșit delegată? Ar trebui să cer o opinie juridică în această privință?
- Îmi propun să acționez într-un mod pe care o instanță îl poate considera un abuz de putere sau ca fiind, în general, atât de lipsit de rezonabilitate încât decizia instanței să fie contrară?⁸⁹

Pentru ca eforturile anti-corupție să aibă un impact garantat asupra nivelurilor înalte ale corupției din cadrul unui sistem de guvernare și eforturile de reformă să nu se rezume la o virtuală ambiguitate legală, este esențială o re-examinare a dreptului administrativ. Cetățeanul trebuie să simtă că dreptul administrativ încurajează și promovează transparența și răspunderea în luarea deciziei de către funcționarii publici.

Note Capitolul 9

Ombudsmanul (Avocatul Poporului)

Nu există o autoritate mai utilă și mai necesară care să poată fi conferită celor numiți să pazească libertățile statului decât aceea de a avea posibilitatea să acuze în fața poporului sau a unor magistrați ori instanțe pe aceia care au comis vreo faptă de natură să aducă prejudicii libertății statului.

Nicolo Machiavelli, Discursuri, I (8)

Ce pot face cetățenii obișnuiți când lucrurile merg prost, când apare nedreptatea și plângerile cu privire la birocratia guvernamentală sunt auzite până și de surzi? Una dintre opțiuni este să te îndrepti către sistemul judiciar, dar instanțele sunt încete, scumpe, publice și nicidecum pentru profani. Mulți se îndreaptă către ombudsman¹.

Ce este un ombudsman?

Deși termenul "ombudsman" este scandinav la origine, primul oficial din această categorie a apărut în China, acum mai bine de 2000 de ani, în timpul dinastiei Han. Cu toate acestea, antichitatea nu a garantat continuitatea instituției și le-a rămas țării scandinave să o reinventeze, în secolul XIX, și să o definească în forma ei modernă. Prin urmare, s-a considerat că instituția răspunde exclusiv nevoilor scandinavilor, până în 1960, când Noua Zeelandă a introdus primul său ombudsman. Cum remarca Sir Guy Powles, primul ombudsman al țărilor din *Common Law*, cetățenii au considerat că instituția este utilă pentru a face față mecanismelor puternice ale autorității, iar conceptul s-a răspândit rapid în restul lumii. Astăzi, ea este întâlnită în constituțiile multor țări.

În esență, ombudsmanul reprezintă o instituție care primește și investighează în mod independent plângerile cu privire la o administrație defectuoasă². Atributia fundamentală a ombudsmanului este să examineze:

- o decizie, un proces, o recomandare, un act de omisiune sau comisiune care sunt contrare legii, normelor sau regulamentelor sau care se distanțează de practica sau procedura stabilită - care sunt

⁸⁹ Preluată din "The Judge over Your Shoulder: Judicial Review of Administrative Decisions", Cabinet Office/Management and Personal Office, HMSO (1987), din care a fost preluată mare parte din materialul din acest capitol.

¹ Un mare număr de cetățeni din Marea Britanie au optat pentru serviciile ombudsmanului. Cotidianul *Sunday Times* (14 august 1994) a enumerat aceste servicii, care au fost adresate ombudsman-ului pentru investiții personale, ombudsman-ului pentru investiții, ombudsman-ului pentru asigurări, ombudsman-ului pentru societăți în construcție, ombudsman-ului pentru probleme bancare, ombudsmanului pentru adjudecarea impozitelor locale și pentru agenți imobiliari, ca și alți ombudsmani, care se ocupă de aspecte diferite ale administrației guvernamentale.

² Un detinator al postului din Zambia scria că "abuzul de autoritate sau administrația defectuoasă poate îmbraca diferite forme cum ar fi corupția, favoritismul, mita, tribalismul, cruzimea, inducerea în eroare a unui cetățean cu privire la drepturile sale, omisiunea de a motiva acțiunea administrativă, folosirea puterilor conferite în scopuri neadecvate, omisiunea de a răspunde la corespondența și cauzarea unor întârzieri nejustificate în îndeplinirea unor acte publice utile". *Vezi Raportul anual al Comisiei de Investigatii 1975, Lusaka, Zambia, p. 3.*

gresite, arbitrarie sau lipsite de ratiune, nedrepte, opresive sau discriminatorii; întemeiate pe motive irelevante; sau care implica exercitarea puterilor conferite sau omisiunea ori refuzul de a proceda astfel din motive de coruptie sau motive improprii cum ar fi mita, abuzul de putere, favoritismul, nepotismul si excesul administrativ

si

- neglijente, nepasari, întârzieri, incompetente, ineficiente sau inaptitudini în administrarea sau îndeplinirea sarcinilor si responsabilitatilor institutiilor oficiale.³

În multe tari, mandatul ombudsmanului se extinde, de asemenea, la investigarea si inspectarea sistemelor de administratie pentru a se asigura ca acestea limiteaza coruptia la un nivel minim. În calitate de institutie constitutionala este capabila, în mai mare masura decât alte structuri, sa faca fata presiunii nepotrivite a executivului. Ea poate îndeplini o functie de auditare, pentru a stimula fluxurile de informatii care vor dezvalui limitele si vor înfrâna coruptia în guvern, confidentialitatea acestor proceduri conferind institutiei un avantaj în plus în asigurarea unui scut împotriva posibilei intimidari a informatorilor si a petentilor.⁴ Institutia ombudsmanului actioneaza, de asemenea, în sensul prevenirii coruptiei si administratiei defectuoase, putând recomanda masuri de îmbunatatire a procedurilor si practicilor si actionând ca stimulent pentru ordinea din dosarele functionarilor publici în orice moment.

S-a dovedit de asemenea ca institutia este extrem de adaptabila si a functionat bine în democratii parlamentare, în societati cu fundamentalisme radical etnice si religioase si în state monopartidice si militare. De exemplu, când Tanzania a introdus statul partidului unic, Comisia Prezidentala a remarcat ca "într-o tara aflata într-un proces de dezvoltare rapida, este inevitabil ca multi demnitari si functionari, atât din guvern, cât si din partidul aflat la guvernare, sa fie autorizati sa exercite puteri discretionare extinse. Cu toate acestea, deciziile luate de astfel de demnitari si persoane oficiale pot avea cele mai serioase consecinte pentru individ, iar Comisia este constienta ca exista deja o serioasa preocupare publica legata de pericolul abuzului de putere. Am acordat, de aceea, o atentie deosebita asigurarii unei anumite protectii pentru cetateanul obisnuit."⁵ Rezultatul a fost înfiintarea unei Comisii Permanente de Ancheta - un ombudsman.

Procesul numirii în functie

La fel ca în cazul multor altor elemente dintr-un sistem de control si echilibrari, procesul numirii în functie al ombudsmanului este foarte important pentru construirea si mentinerea încrederii publice în aceasta institutie. Daca institutia este constituita din functionari publici devotati unui anumit partid sau trecuti de vârsta pensionarii, sansele de succes sunt serios limitate. În unele tari, Parlamentul însusi efectueaza selectia, iar seful statului anunta formal numirea în functie. În alte tari, numirea în functie este facuta de seful statului, dupa consultarea cu liderul opozitiei si primul ministru (daca acesta exista). În sfârșit, în al treilea caz, numirea este facuta de executiv pur si simplu, fara vreo cerinta formala pentru consultari. Mecanismele reale ale procesului sunt secundare prin raportare la rezultat. Institutia trebuie sa fie perceputa de public ca fiind nepartinitoare, competenta, independenta si în slujba celor mai bune interese generale, si nu ca un apendice birocratic, care serveste obiectivelor partidului politic aflat la guvernare.

Modelul de numire în functie din Malaezia

Probabil ca cel mai atractiv model este furnizat de statul malaezian din Papua Noua Guinee, în care numirea în functie este facuta de Presedinte (non-executiv), care actioneaza tinând seama de sugestia unui comitet special constituit, compus din membri ai aparatului judiciar, ai serviciului public si ai parlamentului (inclusiv liderul opozitiei).

Ombudsmanul trebuie sa aiba convingerea ca pe durata mandatului nu va fi supus revocarii la discretia executivului. Atunci când un ombudsman are o functie pe termen scurt sau nu i se garanteaza siguranta mandatului, detinatorului functiei îi poate lipsi încrederea de a actiona lipsit de frica sau de impartial cum o reclama institutia însasi. În mod ideal, un ombudsman trebuie sa aiba aceeași garantie a sigurantei mandatului ca si un judecator al unei instante superioare, care poate fi revocat doar printr-o procedura speciala.⁶ Daca functiile ombudsmanului sunt exercitate în mod credibil, detinatorul postului trebuie de

³ Definitia provine din legislatia pakistaneza care reglementeaza institutia.

⁴ John Hatchard, "The Office of the Ombudsman", în *National Human Rights Institutions in the Commonwealth*, Secretariatul commonwealth, Londra 1992. Autorul este îndatorat domnului Hatchard pentru asistenta acordata în redactarea acestui capitol.

⁵ *Ibid.*

⁶ În Africa anglofona, institutia Ombudsman-ului nu a fost, în general, atât de eficienta cum s-a sperat, cu exceptia Namibiei si Ugandei. Vezi Simon Coldham, "Raspunsuri juridice la coruptia de stat".

asemenea sa fie ferit de actiunea nechibzuita sau daunatoare a celor care sunt subiectul criticilor sau dezvaluirilor sale. Cu toate acestea, este interesant de observat ca foarte putini ombudsmeni au avut un asemenea destin.⁷

Resurse

O plângere obisnuita este ca institutia ombudsmanului este sub-finantata prin comparatie cu atributiile pe care le are. În acest sens, nu este relevant faptul ca o constitutie a unei tari prevede ca "ombudsmanului i se va pune la dispozitie un personal adecvat pentru îndeplinirea functiilor sale", astfel cum face constitutia din Trinidad-Tobago.

Indiferent daca este sub-finantata sau nu, institutia ombudsmanului trebuie sa fie responsabila pentru propriul sau buget si nu subordonata bugetar unei alte institutii mai mari. De exemplu, ombudsmanul din Zimbabwe este finantat în mare masura prin intermediul Ministerului Justitiei. Ombudsmanul din Barbados s-a plâns de faptul ca guvernul refuza sa ia act de independenta institutiei sale, prin prezentarea cheltuielilor estimative anuale ca sub-capitol bugetar al unui minister, în loc de acordarea unui buget propriu.

Desi problema alocarii si controlului bugetar este o problema a Parlamentului sau a altor canale, ombudsmanul ar trebui sa fie împuternicit sa autorizeze transportul si alte cheltuieli, în limite stabilite, pentru a întreprinde investigatii expeditiv si discrete, fara a cere în prealabil permisiunea altcuiva. Cum multe dintre plângerile care i se adreseaza se refera la procedura greoaie a administratiei guvernamentale, ombudsmanul nu poate fi victima aceleasi maladii. În caz contrar, institutia se transforma rapid într-un alt departament guvernamental ineficient. Calitatea personalului este, de asemenea, importanta. În anumite institutii, este necesar sa existe personal cu competente investigative (în Uganda ofiterii activi de politie secondeaza personalul în exercitarea misiunilor), iar pregatirea este esentiala⁹.

În conditiile unei lipse de resurse pentru îndeplinirea mandatului functiei sale, deseori numai "vointa ombudsmanului" este ceea ce îl sustine pe detinatorul mandatului în functie. Aceasta este o situatie de nedorit si o problema care trebuie sa fie serios analizata în procesul examinarii Sistemului de Integritate Publica al unei tari. Ombudsmanul are rolul exclusiv de a identifica lipsurile si slabiciunile sistemului si de a recomanda actiuni preventive. Orice esec de a echipa institutia în mod adecvat pentru aceasta atributie se va dovedi, în multe situatii, costisitor în sensul coruptiei nedetectate, ineficientei si *malpraxis*-ului.

O institutie a ombudsmanului care nu are un buget adecvat, nu dispune de personalul adecvat si nu este sustinuta de cei care au creat-o, nu valoreaza mai mult decât un paravan sau o fatada⁸.

Accesibilitate

Principiul de baza al institutiei ombudsmanului este ca cetatenii au un acces direct la acesta; ei nu trebuie sa se adreseze prin intermediul avocatilor sau sa își implice reprezentantii alesi¹⁰. Procesul este liber si poate consta pur si simplu în a scrie o scrisoare, stiind ca cineva o va citi si va lua act de aceasta. Cu toate acestea, asa cum a observat cândva presedintele Julius Nyrere, o problema speciala o ridica faptul ca "nu trebuie sa uitam ca ombudsmanul primeste scrisori numai de la cei mai educati, constienti sau curajosi si energici dintre cetatenii nostri"¹¹.

⁷ Cea mai buna practica sugereaza ca temeiurile pentru revocarea din functie a ombudsmanului trebuie sa fie similare cu cele pentru judecatorii de la instantele superioare. Cu alte cuvinte, detinatorul functiei poate fi revocat numai din motive de inabilitate de a-si îndeplini îndatoririle, datorita unor incapacitati fizice sau mentale, sau pentru un comportament neadecvat. De regula, legislatia trebuie sa reglementeze procedurile revocarii. De exemplu, poate fi cerut votul a doua treimi din membrii care voteaza pentru crearea unei instante speciale de ancheta de catre Presedintele Curtii Supreme de Justitie).

⁹ Din fericire, Institutul International al Ombudsmanului (*International Ombudsman Institute*) a devenit activ în instituirea de structuri în scopul pregatirii profesionale.

⁸ Arthur Maloney QC, în cel de-al 5-lea raport, în calitate de ombudsman în Trinidad-Tobago.

¹⁰ Din teama de a nu-si pierde imaginea si influenta (si probabil si din dorinta de a controla procesul), membrii Parlamentului din Marea Britanie refuza celor care I-au ales dreptul de acces direct la ombudsman. Plângerile trebuie adresate prin intermediul reprezentantilor alesi ai legislativului. Aceasta procedura nu se circumscrie celei mai bune practici si, în mod inevitabil, ridica suspiciuni în legatura cu integritatea procesului, care reclama adresarea plângerilor cu privire la comportamentul guvernamental prin intermediul reprezentantilor alesi, aparținând partidului aflat la guvernare, cum este cazul cel mai adesea.

¹¹ Julius Nyerere, *Freedom and Development / Uhuru na Maendeleo: a selection of writings and speeches 1968-73*, Dar es Salaam, 1973, p. 182.

Drept consecința, unele institutii ale ombudsmanului au considerat necesar să se deplaseze în zonele rurale pentru a face ca institutiile lor să devină mai accesibile și mai vizibile. Dovezile existente indică faptul că asemenea eforturi iesite din comun au condus la creșterea numărului de plângeri împotriva administrației defectuoase, făcute de către persoane din zonele rurale. De exemplu, institutia ombudsmanului din Swaziland nu este cunoscută în zonele îndepărtate ale statului. În consecința, un număr de numai 40 de plângeri au fost primite în trei ani de funcționare, iar institutia a fost compromisă. În țări mai mari, este necesară, de asemenea, descentralizarea institutiei; alte acțiuni de sensibilizare a opiniei publice, inclusiv campanii publicitare, reclame (dacă bugetul permite), interviuri în ziare și emisiuni radiofonice sunt mijloace deseori utilizate pentru creșterea accesibilității.

În plus, pentru o funcționare efectivă, ombudsmanul trebuie să câștige încrederea și confidența diferitelor departamente din cadrul structurii guvernamentale. Aceste departamente trebuie să fie încurajate să considere ombudsmanul deopotrivă accesibil și un potențial aliat, unul care poate în mod independent să răzbune departamentul și funcționarii acestuia, atunci când fac subiectul unei critici nedrepte.

Despagubiri

Dacă institutia ombudsmanului identifică acte de administrare defectuoasă sau de corupție, ce se întâmplă după aceea? Institutia ombudsmanului funcționează cu așteptarea că funcționarii publici să întreprindă acțiunea reparatorie recomandată. Atunci când recomandările sunt ignorate sau deferite celor mai înalte nivele ale "domului" funcționarilor publici, va fi generată o cultură a lipsei de respect, iar institutia își va pierde eficiența. Societatea civilă are, prin urmare, un rol ferm în susținerea constatarilor unui ombudsman și în insistarea asupra implementării soluțiilor.

Ombudsmanul nu reprezintă o instanță judecătorească și nu are puterea de a ordona acțiunea sau de a hotărî cu privire la constatările sale. Acest lucru poate părea ciudat, dar trebuie reținut că ombudsmanul nu face o determinare obligatorie conform legii, cum ar face un judecător la sfârșitul unei audieri în fața instanței. Ombudsmanul determină, mai degrabă, concluzia unei investigații pe baza circumstanțelor specifice unui caz particular. A defini circumstanțele este un lucru infinit mai vag și mai greu de realizat. Cu toate acestea, institutia se orientează după propriile recomandări anterioare și după cele ale colegilor din alte țări, cu aranjamente administrative și constituționale similare.

Dacă ombudsmanul ar avea puterea de a decide, mai degrabă decât putere de simplă recomandare, institutia ar fi obligată să procedeze într-un mod mult mai formal și mai precaut. Acest fapt ne-ar conduce din nou în situația de la care am plecat: ne-am plânge despre lipsa unui mijloc reparativ care să fie accesibil, rapid și necostisitor. În practică, temerile că departamentele guvernamentale vor ignora pur și simplu constatările unui ombudsman sunt rareori întemeiate, iar concepția generală despre institutiile ombudsmanului din întreaga lume este că puterea de aplicare a deciziei nu ar fi de mare ajutor.

Pe de altă parte, argumentul în favoarea puterilor extinse de aplicare poate fi mai puternic în situațiile în care institutia ombudsmanului are un mandat specific în investigarea corupției. În Uganda, de exemplu, departamentul Inspectoratului General al Guvernului a dezvăluit un număr de cazuri de corupție și, după ce le-a instrumentat, a trimis dosarele la autoritățile investigative, pentru a se declanșa acțiunea legală, fiind însă martorul dispariției în negura a acestor cazuri sau a unei investigații lipsite, în mod evident, de forță. Drept consecință, noua Constituție din 1995 a Ugandei a conferit puteri investigative ombudsmanului. Chiar și așa, aceste puteri nu conferă și dreptul *per se* de aplicare a deciziei, ci mai degrabă permite ombudsmanului să se adreseze instanțelor penale pentru adjudecarea constatarilor sale.

Note Capitolul 10

Sistemul judiciar

Autoritatea instanței judecătorești - aceea nedobândită prin intermediul banilor sau al sabiei - se sprijină în mod fundamental pe o substanțială încredere publică în sancțiunile sale morale.

- Felix Frankfurter -

O putere judecatoreasca independenta, impartiala și informata ocupa un loc central în realizarea unei guvernari drepte, oneste, deschise și responsabile⁹⁰. Pentru a-si îndeplini rolul constitutional de a se plasa între guvern și popor și de a examina actiunile întreprinse de guvern și de catre demnitarii și functionarii publici, pentru a determina daca acestia respecta sau nu standardele stabilite de Constitutie și de legile adoptate de legislativ, o putere judecatoreasca trebuie sa fie într-adevar independenta.

Puterea judecatoreasca - Câțeva puncte vulnerabile

Modalitatile prin care executivul poate influenta puterea judecatoreasca sunt numeroase și variate. Unele sunt subtile, cum ar fi acordarea de distinctii sau de ranguri în ierarhia judecatoreasca, cu ocazia diverselor ceremonii de stat. Unele pot fi dificil de combatut, în vreme ce altele sunt pur și simplu flagrante.

Probabil, cel mai flagrant abuz al executivului este practica de a numi în instante cât de multi sustinatori sau simpatizanti cu putinta. Procesul de numire în functie este, prin urmare, unul critic, chiar daca unele guverne au descoperit ca, o data numiti în functii înalte, proprii lor sustinatori dezvolta o remarcabila independenta intelectuala. Pentru a combate aceasta independenta, executivul poate manipula acordarea cazurilor, posibil printr-un Presedinte al Curtii Supreme (*Chief Justice*) supus, pentru a determina care judecator se va ocupa de un caz important pentru guvern. De aceea, este esential ca sarcina atribuirii cazurilor sa nu fie conferita functionarilor guvernamentali, ci judecatorilor însisi, și ca Presedintele Curtii Supreme sa se bucure de încrederea totala a egalilor sai.

Atunci când un anumit judecator decade din gratiile guvernamentale, poate fi folosita o varietate de trucuri pentru a-l face din nou supus. Acesta poate fi numit în locuri incomode, situate în zone îndepartate ale tarii; privilegiile, cum ar fi masinile sau personalul domestic, îi pot fi ridicate; facilitatile instantei pot fi reduse, pentru a degrada în ochii publicului nivelul judecatorilor și pentru a face ca rolul deja sensibil a acestora sa devina și mai dificil; sau, poate avea loc o campanie publica construita pentru subminarea rangului public al corpului judecatoresc (sau al unor anumiți membri ai acestuia). O astfel de campanie poate avea drept scop criticarea judecatorilor sau sustinerea afirmatiei ca numirea lor în functie a fost o greseala. În asemenea situatii, judecatorii nu sunt în pozitia de a riposta, fara sa compromita în mod iremediabil propria persoana sau institutia judecatoreasca. Pentru a minimiza efectul unor astfel de actiuni, responsabilitatea pentru problemele de administrare a instantelor judecatoresti, inclusiv bugetul și detasarile în interes de serviciu, trebuie sa se afle în mâinile judecatorilor însisi, și nu la îndemâna guvernului sau a functionarilor publici.

În ceea ce privește atacurile publice (care au loc deopotrivă în democratiile mature și în cele mai tinere), judecatorii trebuie sa nu fie și sa nu se considere deasupra criticii publice. Cu toate acestea, o asemenea critica trebuie sa fie moderata, dreapta și temperata. Politicienii, în mod special, trebuie sa se abtina de la afirmatii cu privire la dosare particulare aflate pe rolul instantelor și de la a face uz de imunitatea lor parlamentara, pentru a ataca judecatori sau a comenta cu privire la modul în care acestia se ocupa de dosare individuale. Responsabilul guvernamental cu privire la chestiunile legislative trebuie sa considere ca este de datoria sa sa-i apere pe reprezentantii puterii judecatoresti de critici netemperate și distructive, facute de colegi ai acestora sau de catre guvern. Conducerea puterii judecatoresti are, de asemenea, un rol important de jucat prin aceea ca vorbeste în numele tuturor judecatorilor, în acele situatii rare, când trebuie sa fie exprimat un punct de vedere comun.

La nivelele inferioare ale structurii instantelor judecatoresti, este folosita o varietate de mijloace de coruptie pentru pervertirea sistemului judiciar. Acestea includ influentarea investigatiei și a deciziei de începere a urmaririi penale, chiar înainte ca dosarele sa fie trimise în fata instantei, îndemnarea personalului instantelor de a face pierdute dosarele, de a întârzia procedurile sau încercarea de corupere a tinerilor judecatori, coruperea judecatorilor chiar mai experimentati (care sunt adesea prost platiti sau carora li s-a promis o posibila promovare) și mituirea avocatilor partii adverse, pentru ca acestia sa actioneze împotriva intereselor clientilor lor.

În mod evident, împotriva acestor practici coruptive se poate actiona pe mai multe niveluri. Cei responsabili de investigare și urmarire penala trebuie sa impuna standarde ridicate subordonatilor lor; functionarii publici din cadrul instantelor trebuie sa fie responsabili în fata judecatorilor pentru actiunile (sau inactiunile) lor și supusi sanctiunilor de catre judecatori, de exemplu, în cazuri în care dosarele sunt pierdute; corpul judecatoresc însusi trebuie sa insiste pentru adoptarea unor standarde etice ridicate, în care plângerile sa fie analizate cu atentie. Este necesara, de asemenea, trimiterea unor echipe de inspectie la instantele de fond, pentru a se asigura ca acestea functioneaza adecvat.

În general, barourile trebuie sa fie încurajate sa reactioneze sever împotriva membrilor care au un comportament corupt. Faptul ca un sistem în sine poate fi corupt, nu înseamna ca avocatii însisi trebuie sa devina parte a acestui sistem, chiar daca, în anumite circumstante, pot închide ochii în fata platilor

Comment: Sinonim rom pentru "dificil"

⁹⁰ Vezi comunicatul oficial al întâlnirii Ministrilor de Justitie din Commonwealth, Mauritius, 1993.

facute de clientii lor pentru a facilita obtinerea actelor procedurale sau a altor servicii. Este de regula considerat nedrept ca avocatii sa fie exclusi din barou pe perioade lungi, deoarece au practicat dreptul într-un mediu corupt si au trebuit sa recurga ei însisi la coruptie de supravietuire, pentru a obtine servicii la care clientii lor aveau dreptul legal, dar au fost obstructionati sa îl obtina, de exemplu 'procedura citatiei'⁹¹. Aceasta abordare trebuie sa fie re-examinata din punctul de vedere al prejudiciilor pe care o asemenea toleranta le-ar produce sistemului juridic. Desi, în anumite situatii, poate fi o necesitate imposibil de evitat ca un client sa plateasca ceva portarului, ne întrebam daca avocatul trebuie sa se gaseasca vreodata, în exercitarea profesiei sale, într-o asemenea circumstanta.

În Nigeria, un guvernator de stat a folosit politia mobila pentru a lua ostatic pe judecatorul suprem al acelui stat împreuna cu alti judecatori care au compus instanta în cazul unui dosar legat de alegeri. Judecatorii nu au fost eliberati pâna în jurul orelor 10 p.m., dupa ce o sentinta favorabila a fost pronuntata.

Numirea în functie a corpului judecatoresc

Datoria unui judecator este sa interpreteze legea, precum si principiile si presupozitiile fundamentale pe care aceasta se întemeiaza. Desi, din acest punct de vedere, un judecator trebuie sa fie independent, nu înseamna ca un judecator este îndreptatit sa actioneze într-o maniera arbitrara. Dreptul de a avea un proces echitabil, în fata unei curti impartiale, este universal recunoscut ca un drept fundamental al omului. Daca acest drept este garantat, trebuie sa aiba loc o audiere, în fata unui reprezentant independent, impartial si calificat al puterii judecatoresti.

Persoanele selectate pentru functii judiciare trebuie sa aiba integritate, abilitate, o pregatire si calificari adecvate în domeniul dreptului. Procesul de selectie nu are voie sa fie discriminatoriu din punct de vedere al rasei, originii etnice, sexului, religiei, opiniei politice sau de alta natura, originii nationale sau sociale, proprietatii, nasterii sau statusului. Cu toate acestea, se considera ca nu este discriminatorie conditia ca un candidat pentru o functie judiciara sa aiba nationalitatea tarii respective.

Modalitatile prin care judecatorii sunt numiti în functie si ulterior promovati sunt cruciale pentru independenta lor. Ei nu trebuie sa fie considerati ca fiind numiti din motive politice, ci exclusiv pentru motive de competenta si neutralitate politica. Publicul trebuie sa aiba încredere ca judecatorii sunt alesi pe merit si pentru integritatea si abilitatea lor individuala, si nu drept recompensa pentru servicii de partid sau ca mijloc de precautie al executivului pentru a se asigura ca vor avea o fata prietenoasa în prezidiu în cazul în care principiile statului de drept sunt încalcate.

Diferite tari adopta modalitati variate de numire în functie, reconfirmare sau promovare a corpului judecatoresc. Procesul poate implica legislativul, executivul sau puterea judecatoreasca însasi, iar în unele tari reprezentanti ai profesiilor juridice sau ai societatii civile. Unele jurisdictii, mai ales în Statele Unite, merg pâna acolo încât își aleg judecatorii. Acest lucru presupune riscuri speciale. În vreme ce prezinta avantajele de a fi democratic în mod public, exista riscul de a prefera populismul profesionalismului. Aceste riscuri pot fi reduse daca lista candidatilor este examinata din punct de vedere al profesionalismului si non-partizanatului politic. În orice caz, spectacolul celor care vor fi judecatori si fac campanii pentru obtinerea votului popular este unul pe care majoritatea societatilor au ales sa îl evite.

Perspectiva de a avea judecatori care fac campanii pentru a fi realesi este destul de neatractiva. Un individ aflat în fata instantei este îndreptatit la un proces echitabil, iar acest lucru este greu de asigurat când judecatorul trebuie sa aiba în vedere opinia populara despre modul în care conduce audierile.

Desigur, exista pericole potientiale si atunci când numirea corpului judiciar se face exclusiv de catre legislativ. Ca regula generala, în tarile în care una dintre puteri este responsabila pentru mecanismul formal de numire în functie si exista o multumire generala cu privire la calibrul si independenta judecatorilor, numirea implica, de fapt, un anumit grad de cooperare si de consultare între puterea judecatoreasca si autoritatea care face numirea. Cu toate acestea, daca publicul considera ca procesul de numire este prea "prietenos", prea contaminat de consideratii politice, atunci un element non-juridic de numire în functie ar trebui sa fie introdus. Desi indivizii dintr-un astfel de mediu pot sa nu aiba prea mult de oferit în termenii unei aprecieri profesionale, ei pot fi capabili sa previna cele mai evidente cazuri de abuz. Cu toate acestea, exista o practica raspândita de a face distinctia dintre magistratii superiori si cei care judeca litigiile de zi cu zi. În orice societate vor fi cu mult mai multi cei din urma si este obligatoriu ca magistratii superiori sa garanteze ca justitia functioneaza si la nivelele inferioare ale ierarhiei. Judecatorii de la instantele de rang inferior sunt numiti, de regula, în mod mult mai putin formal si pot fi mutati mult

⁹¹ Aceasta ar fi coruptie prin definitie, atunci când o persoana pretinde mita pentru a îndeplini o atributie pe care trebuie sa o îndeplineasca în exercitarea functiei sale, asa cum s-a discutat în cap. 1. Nu înseamna ca sugeram ca ar putea fi vreodata justificata din punct de vedere profesional coruptia practicata de catre un avocat pentru a obtine beneficii împotriva legii.

mai usor, pentru motive întemeiate. În orice caz, judecatorii atât de la instanțele inferioare cât și superioare nu pot fi "deasupra legii" și trebuie să existe sancțiuni pentru cei care sunt tentați să facă abuz de poziția lor sau care dau dovada unei evidente incompetențe profesionale.

Mandatul funcției și remuneratia

În conceptul independenței judecătorești⁹² (discuția care urmează consideră esaloanele superioare ale puterii judecătorești, ca garanție a integrității sistemului judiciar) este implicat faptul că trebuie prevăzută o remuneratie adecvată a puterii judecătorești și că dreptul unui judecător la remuneratie nu trebuie să fie modificat în dezavantajul acestuia⁹³. Dacă judecatorii nu au încredere în faptul că mandatul sau remuneratia sunt asigurate, independența lor este în mod evident amenințată.

Principiul "inamovibilității" puterii judecătorești, fără altă îndepărtare din funcție decât pentru motive întemeiate și în urma unui proces echitabil, și durata pe viață a funcției sau, cel mai adesea, până la atingerea vârstei de pensionare (asa cum este determinată prin lege) reprezintă o protecție importantă a statului de drept. În general, este de preferat ca judecătorii să se retragă atunci când ating vârsta pensionării. Aceasta limitează calea executivului de a prelungi durata funcției judecătorilor "alesi pe sprânceana" pe care îi consideră fideli și reduce, de asemenea, tentația din partea judecătorului de a obține "aprobarea" executivului (sau a altei autorități de numire în funcție) pentru reconfirmarea mandatului, atunci când data pensionării se apropie.

Motive ale ridicării mandatului

Îndepărtarea din funcție a unui judecător este o problemă serioasă. Acesta nu poate surveni pur și simplu la dorința guvernului dintr-un anumit moment, ci trebuie făcută în conformitate cu proceduri bine definite și adecvate, în care puterea judiciară joacă un rol determinant. Este de asemenea important ca instanțele să aibă jurisdicții adecvate, în care cazurile privind afirmatii despre comportamentul oficial neadecvat să fie judecate. În cazul contrar, îndepărtarea unui judecător poate submina conceptul independenței judecătorești. Totuși, judecătorii trebuie să fie întotdeauna răspunzători, altfel puterea investită în ei fiind susceptibilă de corupție. Problema nu este dacă un judecător ar trebui să fie suspendat, ci mai degrabă dacă ar trebui să fie îndepărtat din funcție. Trebuie realizat un echilibru atent. Judecătorii ar trebui supuși îndepărtării din funcție numai în circumstanțe excepționale, iar motivele îndepărtării să fie prezentate în fața unei structuri cu caracter judiciar, care să asigure cel puțin aceleași garanții care ar fi acordate unei persoane învinuite într-un proces penal.

Este axiomatic faptul că un judecător trebuie să se bucure de imunitate personală în fața pretențiilor de despăgubiri civile pentru acte sau omisiuni neadecvate în exercitarea funcției judiciare. Aceasta nu înseamnă că persoana ale cărei drepturi au fost încălcate nu are dreptul la despăgubiri, ci mai degrabă că pretențiile trebuie formulate împotriva statului, nu a judecătorului. Judecătorii ar trebui să fie îndepărtați sau suspendați numai pentru cazuri de incapacitate sau de comportament, care fac imposibilă îndeplinirea atribuțiilor lor.

Cu toate acestea, chiar și protecția cea mai precis formulată a unui magistrat superior este susceptibilă de manipulare. De exemplu, un judecător superior din Malaysia a fost recent îndepărtat din funcție, după ce a fost constituit un tribunal care a inclus și o minoritate de judecători din alte țări (în care, în general, este admisibilă ridicarea mandatului). Percepția a fost aceea că țările de proveniență a acelor judecători nu se bucură de independența judiciară. Asemenea cazuri sunt însă rare. Implicarea esaloanelor superioare ale magistraturii în sancționarea propriilor membri într-o manieră publică este considerată, în general, drept cea mai bună garanție a independenței.

Promovarea judecătorilor

Promovarea judecătorilor trebuie să se bazeze pe factori obiectivi - în special abilitate, integritate și experiență. Promovarea trebuie să fie considerată o recompensă pentru profesionalismul și competența deosebită, și niciodată o răsplătă pentru decizii dubioase care favorizează executivul.

⁹² Au existat mai multe declarații oficiale internaționale importante cu privire la independența puterii judecătorești, dintre care unele apar în *Companion Volume (TI Best Practice)*.

⁹³ În unele țări care se confruntă cu grave probleme economice, judecătorii au acceptat o reducere a salariilor comparabilă cu cea a tuturor celorlalți funcționari publici, dar acest lucru s-a făcut de regulă pe baza faptului că judecătorii au "cerut" un tratament similar, mai degrabă decât fără acordul judecătorilor.

Selectia judecatorilor pentru promovare trebuie sa-i implice pe judecatori însisi si orice cuvânt pe care executivul l-ar avea de spus e necesar sa fie minim. Perspectiva unei promovari drept o recompensa pentru faptul de "a fi amabil" cu executivul nu trebuie sa devina niciodata o practica.

Administratia judiciara

În majoritatea tarilor, în cadrul administratiei instantelor exista un spatiu larg în care coruptia înfloreste. Coruptia se întinde de la manipularea dosarelor de catre personalul instantelor pâna la administrarea defectuoasa a atribuirii dosarelor.

În consecinta, în diferite tari a existat o tendinta de împuternicire a sistemelor judiciare pentru administrarea instantelor si de alocare a unui buget operational acordat de catre stat. Într-un sens formal, o persoana politica este responsabila pentru buget în fata legislativului care l-a aprobat. Aceasta abordare a fost sustinuta, în 1993, de cele 50 de tari independente din Commonwealth, ai caror ministrii de justitie au observat ca asigurarea sistemelor judiciare cu bugete proprii contribuie la "sprijinirea independentei instantelor si situeaza puterea judecatoreasca într-o pozitie care maximizeaza eficienta cu care instantele opereaza."⁹⁴

"Societatea noastra este astfel construita încât un judecator functioneaza într-un mediu în care toata lumea cunoaste pe toata lumea, iar un învinuit descopera curând un var, o ruda prin alianta sau prietenul unui prieten al unei matusi uitate a judecatorului"⁹⁵

Câteva întrebări legate de puterea judecatoreasca

- Sunt judecatorii suficient de pregatiti pentru a primi petitii de la public si pentru a supune deciziile guvernamentale unei cercetari serioase si informate? Daca nu, de ce?
- Au judecatorii un acces adecvat la dezvoltari legislative din alte sisteme legale comparabile? Daca nu, este aceasta problema una de atitudine sau una de constrângere constitutională?
- Fac membrii unei profesii juridice suficient uz de instante pentru a-si proteja clientii si a promova o guvernare dreapta si onesta în conformitate cu legea? Daca nu, este accesul la justitie atât de simplu cum ar trebui sa fie? Sunt cerintele legale mai complicate decât este cazul?
- Respecta politicienii si functionarii publici instantele si datoria acestora de a examina legalitatea deciziilor particulare? Daca nu, este necesara o campanie de sensibilizare a opiniei publice?

Alti membri ai sistemului judiciar - independenta procurorilor

În sistemele juridice de tip *common law* ale unor tari, procurorul general nu numai ca este membru al executivului, dar conduce de asemenea autoritatile de investigatie penala ale statului. În aceasta ultima calitate, procurorul general actioneaza ca "gardian al interesului general"⁹⁶ si se bucura de atributii si de puteri discretionare extinse cu privire la declansarea si desfasurarea urmaririi penale sau la încetarea procedurilor penale. De asemenea, procurorul general are ca îndatorire principala asigurarea asistentei juridice în materie de administratie publica si guvernare. Îndeplinirea adecvata a acestei functii depinde de impartialitatea si independenta fata de partidele politice, care pot fi puse în pericol daca procurorul general este supus controlului executivului, iar Parlamentul este dominat efectiv de executiv.

Rolul procurorului general în sustinerea statului de drept a fost analizat de cele 50 de state independente din Commonwealth, cu ocazia întâlnirii dintre ministrii de justitie din 1993 în Mauritius. Concluzia întâlnirii a fost ca rolul procurorului general este esential în ce priveste consultarea acordata guvernului în legatura cu legile care îi regleaza activitatea; cu garantarea, prin exercitarea întregii sale autoritati, ca guvernarea se desfasoara în limitele unui cadru legal; cu asigurarea faptului ca guvernul si structurile oficiale adera la standardele internationale ale drepturilor omului; si cu examinarea legislatiei noi sau sau a proiectelor

Comment:

Comment:

⁹⁴ Vezi *Comunicatul întâlnirii ministrilor de justitie din Commonwealth*, Mauritius, 15-19 noiembrie 1993 (disponibil la Secretariatul Commonwealth, Marlborough House, Londra SW1, Marea Britanie).

⁹⁵ Presedintele N. Soglo din Benin, în deschiderea Seminarului *Coruptie, democratie si drepturile omului în Africa de Vest*, Africa Leadership Forum si Transparency International. Cotonou, Benin, Septembrie, 1994.

⁹⁶ O astfel de procedura este exemplificata în proiectul de lege care apare în *Companion Volume (TI Best Practice)*.

legislative. În sprijinirea rolului procurorului general, participanții la întâlnire au insistat, de asemenea, asupra asigurării de cursuri sau a altor scheme care ar garanta ca toți demnitarii și funcționarii publici sunt pe deplin conștienți de responsabilitățile care le revin pentru a se asigura că drepturile cetățenilor sunt respectate. Cel mai important de reținut este că au fost avuți în vedere și membrii poliției.

Comment:

Câteva întrebări despre procurorul general

Comment:

- Este rolul de paznic al interesului public al procurorului general, înțeles ca atare de către guvern, înalții funcționari și public?
- Înțeleg colegii procurorului general din guvern problema independenței funcției și distincția fundamentală dintre interesul public ca opusul interesului unui partid politic-partinic?
- Are procurorul general puterea de nu confirma decizia unui prim procuror? Dacă da, i se cere procurorului general să dea seama de circumstanțele cazului în fața Parlamentului?⁹⁷
- Există un cadru legislativ al puterilor, atribuțiilor și responsabilităților procurorului general? Dacă nu, este acest cadru necesar sau dezirabil?⁹⁸
- Dacă cererea unui cetățean de a declanșa procedura în fața instanței este de tipul celei care reclama consimțământul procurorului general, există vreo modalitate formală prin care procurorul general trebuie să justifice refuzul de a-și da consimțământul?⁹⁹

Comment:

Procurorii

Statul de drept reclama ca urmărirea penală făcută în numele statului să fie dreaptă și rațională. Începerea sau neînceperea urmăririi penale nu trebuie să fie motivată prin considerații neadecvate și mai ales politice, ci de către interesul public și de nevoia de dreptate. Fără îndoială, una dintre cele mai dificile zone ale dreptului este puterea discreționară cu privire la începerea urmăririi penale. Aceasta problema stă la temelie a unui sistem juridic. În mod evident, considerații cum ar fi posibilul avantaj sau dezavantaj politic, privitor la rasa, originea sau religia persoanei suspectate sunt cu totul irelevante. Cu toate acestea, alte zone semnificative care pot afecta procesul de luare a deciziei pot fi rezolvate numai prin exercitarea unei judecăți independente. Pentru a exercita în mod corect și transparent procesul de luare a deciziei, procurorul trebuie să nu fie supus nici unei indicații din partea unui partid politic sau a unui grup de interese. Mandatul unui procuror poate fi considerat similar cu cel al unui judecător. În acest fel, responsabilitatea poate fi reglementată prin prevederi care reclama revocarea. Atât pentru profesia juridică, cât și pentru publicul larg trebuie să fie formulate principii clare, de natură să determine care încălcări ale legii trebuie avute în vedere și care trebuie excluse în procesul de luare a deciziei de începere a urmăririi penale.

Procurorii independenți

Uneori, încrederea publică în corectitudinea și caracterul deschis al sistemului răspunderii va depinde exclusiv de încrederea pe care publicul o are în indivizii însărcinați să investigheze chestiuni deosebit de controversate. Mai mult decât atât, dacă aceste chestiuni se referă, în realitate, la activitatea guvernului sau chiar a sistemului judiciar însuși, persoanele însărcinate de obicei cu investigarea se pot găsi ele însele în situația în care, în absența încrederii și sprijinului publicului, nu-și pot îndeplini atribuțiile. Asemenea situații pot fi depășite prin stabilirea comisiilor de investigații. Totuși, atunci când există suspiciunea unui comportament infracțional, o comisie de investigație poate fi obstructionată dacă trebuie să își îndeplinească atribuția și să respecte dreptul constituțional fundamental al suspectului la un proces echitabil, în același timp. "Procurorul special" - o instituție publică ce a fost folosită în Statele Unite cu oarecare succes (de exemplu, în dezvăluirea scandalului Watergate) - reprezintă o alternativă posibilă la o comisie de investigație.

Anumite sisteme juridice reglementează instituirea procurorului independent în mod complementar și independent de instituirea procurorului public. Aceasta abordare s-a dovedit de succes acolo unde au avut loc acuzații și investigații în legătură cu corupția înaltelor esaloane ale guvernului. În astfel de circumstanțe, este posibil ca publicul să nu aibă încredere în abilitatea aparatului administrativ al guvernului de a se investiga pe sine.

⁹⁷ *Ibid.*

⁹⁸ *Ibid.*

⁹⁹ *Financial Times*, 22 iulie 1994, redat în *TI Newsletter*, septembrie 1994.

Existenta unei legislatii care sa permita numirea procurorilor independenti poate reprezenta un aport util pentru aparatul investigativ si de urmarire penala al unei tari. Prin urmare, un numar tot mai mare de tari manifesta interes pentru acest model. Cu toate acestea, trebuie observat ca, în general, este prea târziu daca asteptam sa survina anumite evenimente pentru a se produce numirea unui astfel de procuror. O numire în graba poate conduce la o legislatie sub nivelul de adecvare care sa guverneze puterile unui procuror independent. Aceasta poate, în schimb, sa determine cresterea suspiciunii politice ca crearea institutiei este sub nivelul a ceea ce este necesar pentru o îndeplinire profesionala si independenta a atributiilor.

Câteva întrebări despre procurori

- Este publicul larg convins, în general, ca deciziile privind începerea sau neînceperea urmaririi penale sunt luate în mod echitabil, rational si fara sa fie influentate de consideratii sau conexiuni politice?
- Este detinatorul functiei responsabil pentru aceste decizii care sunt reglementate dupa principii publice si publicate? Daca nu, dezvoltarea si publicarea acestor principii ar genera cresterea încrederii în institutie?
- Daca principiile exista deja, sunt ele accesibile publicului? Daca nu, care sunt motivele pentru aceasta lipsa de transparenta?

Masuri reparatorii prevazute de dreptul penal si puncte de vulnerabilitate

Exista cinci principii care guverneaza masurile reparatorii prevazute de dreptul penal:

1. Legile împotriva coruptiei trebuie sa fie în concordanta cu standardele internationale ale drepturilor omului si sa permita celor acuzati un proces echitabil. Este crucial ca legile penale împotriva coruptiei sa respecte garantiile drepturilor omului, prevazute de o lista constitutionala de drepturi sau de un cod international, pentru a garanta ca procedurile specifice nu sunt respinse de catre instante drept neconstitutionale.

2. Legile nu trebuie sa fie considerate excesiv de represive. Acestea trebuie sa se bucure de un larg sprijin public. În caz contrar, ele risca sa nu fie aplicate. În anumite tari, argumentul este acela ca sanctiunile sunt atât de mici, încât nu merita ca aceste cazuri sa ajunga în fata instantei. În Japonia, de exemplu, au fost pronuntate sentinte de suspendare a pedepsei în cazul a doi directori executivi de la Toshiba, vinovati de mituirea guvernatorului prefecturii Ibaraki, în scopul obtinerii unei parti dintr-un proiect pentru un baraj, deoarece acestia "s-au cait"¹⁰⁰. În alte tari, poate fi aplicat argumentul contrar. În Coreea de Sud, o analiza a sanctiunilor prevazute de legea penala a condus la concluzia ca sanctiunile aplicate în cazurile de condamnare sunt pur si simplu prea ridicate. Functionarii publici risca un minimum de 7 ani de privare de libertate si, în consecinta, judecatorii au fost reticenti în a pronunta condamnari. În Uganda, o lege anti-coruptie nu a fost aplicata niciodata în ultimii 20 de ani în litera ei, deoarece a fost considerata "pur si simplu prea severa".

Trebuie dezvoltate principii clare asupra procesului de pronuntare a pedepselor, astfel încât sentintele sa fie echitabile, dar nu extrem de punitive. În mod evident, o instanta trebuie sa fie capabila sa distinga între cazuri în care un oficial a fost mituit pentru a-si îndeplini atributiile (de exemplu, pentru a declansa actiunea oficiala) si cazurile mai serioase, în care un functionar a fost mituit pentru a actiona într-un mod care este neadecvat în sine.

Exista, de asemenea, un avantaj mare în combinarea diferitelor legi penale care se refera la coruptie si comisiioane secrete într-o singura lege pentru a reduce posibilitatea fisurilor legislative si a demonstra seriozitatea cu care legea trateaza acest mod de comportament. În plus, o data cu examinarea eficacitatii sanctiunilor existente, este posibil sa fie necesara si reexaminarea procedurilor instantelor. Acest lucru este adevarat mai ales în situatia în care tehnologia moderna a depasit prevederile legale. De exemplu, este posibil ca infractiunile cu privire la computere si mijloacele de proba generate de computere sa depaseasca limitările existente. Pot exista, de asemenea, dificultati în cazul în care unele sisteme legale nu reglementeaza conceptul de comportament infractional exercitat de o persoana juridica. De exemplu, legea penala trebuie sa fie capabila sa redreseze practicile companiilor de tipul "licitatii în cerc" în cazul contractelor publice, în care competitori aparenti se confrunta între ei pentru a decide cine anume câstiga un contract si la ce pret.

3. Pot fi necesare prevederi speciale în cazurile de coruptie care reclama ca indivizii, o data ce s-a dovedit ca acestia sunt cu mult mai bogati decât le permit sursele lor cunoscute de venituri, sa stabileasca originea acelei averi într-o maniera care sa fie convingatoare pentru instanta. Pot aparea probleme

¹⁰⁰ *Mumba v. The People* (1984) ZR 38.

constituționale privind circumstanțele în care legea cere ca o persoană învinuită să prezinte probe în fața instanței. În Zambia, acest tip de prevedere a fost considerat neconstituțional deoarece încalca dreptul individului împotriva propriei incriminări¹⁰¹. Într-o asemenea situație, dificultatea constă în rasturnarea sarcinii probei, prin obligarea unei persoane, sub amenințarea condamnării sale pentru corupție, să dovedească proveniența legitimă a bunurilor. Legea poate astfel să reclame prezenta unui procuror care să facă legătura între modul în care au fost dobândite bunurile și comportamentul corupt. Acest lucru se poate dovedi extrem de dificil de realizat la nivelul necesar pentru declansarea procedurii penale. O abordare mai adecvată ar fi cea de a avea o prevedere legală specială care să statueze ca "instanța poate trage concluziile, în absența unei explicații satisfăcătoare a învinuitului"¹⁰². Aceasta nu înseamnă a obliga persoana să aducă probe, ci - ca în alte cazuri în care un dosar prima facie este constituit împotriva cuiva - de a pune persoana în situația de a alege între oferirea de probe și riscul de a fi condamnată pentru că nu aduce probe.

4. Este necesară existența prevederilor speciale care să garanteze că bunurile provenite din acte de corupție pot fi redobândite de către stat, în măsura în care acestea se găsesc de cele mai multe ori în mâinile unui tert sau chiar în afara țării. Legea penală trebuie să reglementeze detectarea, sechestrarea, indisponibilizarea și confiscarea veniturilor provenite din acte de corupție. Unul dintre putinele efecte bune care au rezultat din războiul internațional împotriva traficului ilicit de droguri a fost crearea unui cadru legal care facilitează investigarea și sechestrarea bunurilor, indiferent de jurisdicția în care se afla acestea.

5. Sunt necesare, de asemenea, prevederi care să garanteze că sunt considerate infracțiunile de corupție atât luarea, cât și darea de mită. Câteva țări au sancționat penal numai acceptarea de mită, nu și darea de mită. Aceasta reprezintă în mod evident o limitare serioasă a combaterii corupției.

Măsuri reparatorii prevăzute de dreptul civil

Există câteva motive serioase pentru existența unor mecanisme reparatorii împotriva corupției apăsând dreptul civil (ca opus al dreptului penal). În tratarea cazurilor de corupție, instanțele civile creează o atmosferă mai puțin apăsătoare decât instanțele penale. În instanța civilă, sarcina probei nu este atât de strictă, iar în cazuri adecvate, sarcina de a dovedi că neîntemeiate anumite asertiuni poate fi mai eficientă și, în același timp, plasată mai echitabil asupra suspectului. În cazul probatoriilor obținute prin intermediul dreptului civil, este nevoie de stabilirea vinovăției printr-o "balanță de probabilități" mai degrabă decât după principiul "dincolo de orice îndoială rațională".

Funcționarul sau demnitarul corupt poate fi capabil să creeze premisele pentru a scăpa de dreptul penal, însă dreptul civil are o aplicare mai întinsă. Sentințele obținute într-o instanță civilă pot fi de regulă executate într-un număr mare de țări, în vederea obținerii continutului conturilor bancare străine și a altor bunuri. Acest lucru determină creșterea factorului de intimidare al dreptului civil, de vreme ce demnitarul și funcționarul publici trebuie să se gândească serios cu privire la locul în care să-și ascundă veniturile provenite din activități de corupție.

"Dacă principiul confidențialității este inaplicabil în cazul transferului de bani proveniți din traficul de droguri, mă întreb de ce ar trebui aplicat în cazul banilor proveniți din acte de corupție?"¹⁰³

Cu toate acestea, tot mai mulți demnitari și funcționari corupți își ascund averile în afaceri de familie și în alte astfel de vehicule, care să le permită să pretindă, atunci când este cazul, că nu au control asupra proprietății acestor bunuri. În multe țări, această formă de evaziune determină în prezent probleme acute. Publicul larg este nemulțumit când constată că demnitarul și funcționarul corupți petrec un timp scurt în penitențiar și apoi culeg pur și simplu beneficiile bunurilor dobândite ilicit, aflate în siguranță pe numele soți(i)lor sau avocaților lor. Există câteva soluții ale dreptului civil luate acum în considerare:

- amendarea acceptării de cadouri și considerarea lor drept inacceptabile și
- declararea asertiunilor cu privire la "proprietatea matrimonială" făcute de soți(i) în legătura cu bunurile dobândite pe cai ilicite drept nule și neavenite și bazate pe o "posesie" inexistentă.

¹⁰¹ Generalul Olusegun Obasanjo, fostul Președinte al Nigeriei, discurs inaugural referitor la corupție, Seminarul *Democrația și Drepturile Omului în Africa de Vest*, Forumul conducerii africane și Transparency International, Cotonou, Benin, septembrie 1994. Vezi Ayodele Aderindale (ed.), *Corruption, Democracy and Human Rights in West Africa: Summary Report of a Seminar organised by the Africa Leadership Forum*, ALF Publications, Ibadan, 1994.

¹⁰² Vezi *Readind v. The King*, (supra), p. 507, 518; *Maheson v. Malaysia Housing Society*, 1979, A.C. 374, 380.

¹⁰³ Procurorul General în *Hong Kong v. Reid* (1994) 1 A.C. 324, 336.

Aceasta zona a masurilor reparatorii ale dreptului civil împotriva coruptiei este una care se aplică, dar care merita sa fie luata permanent în considerare.

Masuri reparatorii prin intermediul dreptului civil si al statului

Statul este considerat drept o victima a coruptiei deoarece banii luati de un functionar corupt apartin, din punct de vedere legal, statului. Mita luata se bazeaza, tehnic vorbind, pe încrederea în stat¹⁰⁴, prin urmare statul poate da în judecata functionarul pentru întreaga valoare a mitei pe care acesta a primit-o, chiar daca functionarul (sau fostul functionar) a cheltuit cea mai mare parte din bani.¹⁰⁵

Este discutabil daca persoana care a dat în realitate mita este raspunzatoare, de asemenea, pentru furtul rezultat din visteria statului. Desi, în aceasta situatie, poate fi invocat sistemul de *common law* existent, ar fi preferabil sa plasam întreaga chestiune dincolo de orice disputa, prin apelul la dreptul statutar (*statute law*).¹⁰⁶ Daca ar sti ca pot fi dati în judecata de catre stat si ca ar trebui sa plateasca o suma de bani egala cu echivalentul mitei initiale, acest lucru ar constitui un important factor de descurajare pentru cei care dau mita. În termenii de achizitii publice corupte, aceasta "plata" ar anula în mod logic un element de distorsiune a pretului generat de mita initiala, dat fiind ca aceasta este inevitabil reflectata în pretul final.¹⁰⁶ Înținderea raspunderii pentru coruptie într-o situatie sistematica ar fi de asa natura încât, daca un grup de persoane ar primi mita în cadrul aceluiași aranjament coruptiv, fiecare dintre acestea ar deveni personal raspunzatoare, nu numai pentru suma care i-a revenit lui/ei din aranjamentul comun, ci în mod solidar cu privire la întreaga suma primita, inclusiv de catre ceilalti.¹⁰⁷

Dreptul civil statueaza, de asemenea, în mod clar ca acele contracte obtinute prin mijloace coruptive sunt aplicabile numai în masura în care statul decide astfel. Pentru a evita tratamentul arbitrar al unor asemenea contracte din partea statului, o instanta suprema ar putea sa fie împuternicita de catre stat sa cerceteze circumstantele în care a fost obtinut un contract si sa îl declare nul daca, în obtinerea acestuia, coruptia a reprezentat în mod evident un element. Cunoasterea pe care un participant la licitatie o are despre faptul ca realizarea unor asemenea contracte se sprijina pe nisipuri miscatoare poate constitui un element în plus împotriva comportamentului corupt.

Comment:

Comment:

Masuri reparatorii prin intermediul dreptului civil si al cetateanului individual

Exista, de asemenea, câteva motive pentru care cetatenii ar trebui sa aiba dreptul sa declanseze un proces în cazuri de coruptie. Primul implica raspunderea potentiala a statului pentru pierderile suferite de un cetatean sau de un grup de cetateni datorita actiunilor unui functionar corupt. De exemplu, daca se poate dovedi ca statul este în culpa cu privire la propria sa administratie, atunci cei care au suferit prejudicii ca rezultat al unui exercitiu corupt de achizitii publice pot foarte bine sa aiba pretentii întemeiate de a fi despagubiti.

Daca sectorul privat are o încredere redusa în eforturile anti-coruptie depuse de catre politie si alte structuri investigative guvernamentale, una dintre modalitatile de a construi aceasta încredere este împuternicirea sectorului privat, în fapt reglementarea acesteia prin crearea de mijloace pentru obtinerea de despagubiri prin intermediul instantelor. Dar pe cine ar trebui acesta sa dea în judecata? Este desigur de dorit din partea statului sa directioneze pretentiile înspre functionarul public corupt, cel care este în culpa. Se poate destul de simplu stabili ca responsabilitatea pentru prejudiciile aduse este în sarcina persoanei sau a entitatii (sau a ambelor) care au dat sau au acceptat mita. Uneori, statul, în special în tarile dezvoltate, poate sa nu fie pur si simplu în pozitia de a plati despagubirea adecvata. Cu toate acestea, nu înseamna ca cetatenilor nu trebuie sa li se acorde dreptul de a declansa o actiune în justitie împotriva functionarilor corupti, atunci când au motive sa creada ca exista suficiente active pentru ca o astfel de actiune sa merite.

În fine, exista solutia de a folosi instantele civile pentru a nu permite cetatenilor si companiilor sa mai faca afaceri cu sectorul public. Acest lucru are un potential considerabil ca factor descurajator pentru coruptie, în situatiile în care o companie internationala opereaza în afara jurisdicției statului si se poate simti libera sa încalce legea penala pentru ca nu risca nici o sanctiune. O astfel de companie opereaza, dupa toate probabilitatile, si în alte state. Daca legea permite statului sa recurga la instanta prin folosirea procedurilor

¹⁰⁴ *Vezi Readind v. The King*, (supra), p. 580; *Maheson v. Malaysia Housing Society* (supra), p. 380.

¹⁰⁵ Aceasta abordare a fost experimentata în Marea Britanie.

¹⁰⁶ *Vezi Selanger United Rubber Estates Ltd. v. Craddock* (Nr. 3), 1968, 1 WRL 155 per Ungood-Thomas si *Karat Rubber v. Burden* (Nr. 2), 1972, 1 WRL 602, per Brightman J, pp. 632-633.

¹⁰⁷ O astfel de abordare s-a impus în urma unui seminar de lucru cu privire la legislatia anti-coruptie, la care au participat 120 de membri ai Parlamentului din Malawi, în octombrie 1995.

civile, care spre deosebire de dreptul penal aplica legea în egala masura indivizilor si companiilor straine, atunci un spectacol esentialmente public se creaza pentru procedura interzicerii efectuării de tranzactii cu sectorul public. Acest lucru îi poate pregăti pe competitori sa recurga la judecata instantei atunci când au de a face cu alte state si sugereaza ca cei care fac afaceri cu o astfel de companie, sau cu indivizii asociati acesteia, risca anumite concluzii deranjante pentru imaginea lor si natura improprie a asocierii lor.¹⁰⁸

Câteva întrebări cu privire la legile penale si civile

- Este dreptul penal actualizat? Acopera el în mod adecvat cele mai grave tipuri de coruptie si reprezinta o descurajare pentru posibilii functionari corupti?
- Daca nu, în ce mod este acesta insuficient (distingeti între insuficienta legilor existente ca fiind opusa insuficientei institutiilor responsabile pentru aplicarea legii)?
- Sunt legile existente adecvate pentru combaterea averii dobândite pe cai ilicite de catre functionarii corupti?
- Sunt legile penale aplicate în mod echitabil sau selectiv?
- Percepe publicul larg toate persoanele ca egale în fata legii penale sau exista anumite categorii de persoane publice considerate ca exceptii?
- Exista probleme care sunt tratate în prezent drept probleme penale, dar care ar putea fi tratate mai eficient prin aplicarea unei sanctiuni administrative?
- Este legea cu privire la platile coruptive bine înțeleasa sau nu? Este ea adecvata? Este ea aplicata? Daca nu, de ce?
- Sunt adecvate masurile reparatorii aflate la îndemâna cetatenilor si a sectorului privat, în situatiile în care se confrunta cu consecintele ale coruptiei?
- Sunt pretentiile emise de membrii de familie folosite drept 'adapost' pentru protectia averii dobândite pe cai ilicite, în fata pretentiilor legitime formulate de catre stat?

Note

Capitolul 11

Curtea de Conturi

Quis custodiet ipsos custodes?
-Juvenal, Satire, vi 347-

Demnitarii si functionarii publici trebuie sa dea socoteala cetatenilor si legislativului pentru performantele lor si pentru modul în care administreaza patrimoniul si fondurile publice. Cheia unei administrari financiare responsabile este accesul la informatie, însa este posibil ca ministrii si functionarii sa nu cada întotdeauna de acord cu membrii legislativului asupra cantitatii si calitatii informatiei pe care ar trebui sa o furnizeze. De aceea, Curtea de Conturi reprezinta vârful piramidei responsabilitatii financiare.

Curtea de Conturi

Curtea de Conturi este din multe puncte de vedere garantul sistemului de integritate publica al unei tari. Institutie responsabila cu auditarea veniturilor si cheltuielilor guvernamentale, Curtea de Conturi actioneaza ca un supraveghetor al integritatii financiare si al credibilitatii informatiei facute publice. Descrierea clasica a rolului Curtii este urmatoarea:

[Curtea de Conturi] auditeaza conturile executivului în numele Parlamentului. Ea este auditorul extern al guvernului, actionând în numele contribuabilului prin intermediul legislativului, care pe baza investigatiilor sale se asigura de acuratetea si corectitudinea conturilor guvernamentale.¹⁰⁹

Responsabilitatile Curtii de Conturi mai include: asigurarea faptului ca executivul respecta vointa legislativului, asa cum apare aceasta exprimata în Legea bugetului; promovarea eficientei în cheltuirea

¹⁰⁸ O astfel de abordare a fost recomandata la un seminar despre legislatia anti-coruptie, la care au participat 120 de membri ai Parlamentului din Malawi, în Octombrie 1995.

¹⁰⁹ House of Commons, First Special Report from the Community of Public Accounts, Session 1980-81, the Role of the Controller and Auditor General, vol.1, Report, HMSQ, 4 februarie 1991

banului public si prevenirea coruptiei prin elaborarea unor proceduri financiare si de audit menite sa reduca numarul de cazuri de coruptie si sa sporeasca probabilitatea detectarii lor.

Procesul de numire în functie

Curtea de Conturi este atât de importanta încît sunt necesare prevederi speciale privind procedurile de numire si de eliberare din functie, precum si o protectie reala a independentei angajatilor sai de controlul partidului de guvernămînt, al politicienilor si al înaltilor functionari publici. Ideal ar fi ca selectia, modalitatii de tragere la raspundere si autoritatea Curtii sa fie reglementate de Constitutia tarii. Perceptia publica asupra Curtii de Conturi este asemanatoare cu aceea a Avocatului Poporului prin faptul ca este privita ca un mecanism independent si corect de garantare a unei utilizari responsabile a fondurilor publice. Procesul de selectie este asadar o problema de interes. Daca executivul își rezerva dreptul de a numi si îndeparta din functie pe presedintele Curtii de Conturi, în absenta consultarilor necesare, si de a a oferi posturi pe criteriul influentei sau al clientelismului politic, cel numit poate fi identificat de opinia publica mai degraba ca un functionar al guvernului decît un auditor public independent si competent. Procesul de numire trebuie sa se bazeze pe merit si sa implice si institutii si persoane în afara fortelor politice aflate la putere. Asociatiile profesionale ale contabililor ar trebui sa aiba un cuvînt de spus în aceasta privinta si de dorit ar fi ca numirea sa fie confirmata în Parlament de o majoritate

"Numirea unor persoane incompetente în cadrul Curtii de Conturi a avut consecinte dezastruoase pentru India... O Curte de Conturi puternica si eficienta este cel mai bun aliat al guvernului si al cetatenilor pentru a reduce risipa si fraudele enorme pe care le constatam pretutindeni în administratia centrala si locala. Este în interesul guvernului sa nu cedeze la presiunile facute de functionarii guvernamentali pensionati, care își doresc posturi în aceasta institutie, ci sa gaseasca persoane independente si cu o buna calificare profesionala... Natiunea are nevoie de un câine de paza financiara capabil sa latre si sa muste. Este momentul potrivit sa îl gasim si n-ar trebui sa pierdem ocazia".¹¹⁰

substantiala.

Raspunderea

Pentru a fi eficient un auditor extern nu trebuie sa aiba obligatia de a da socoteala clientilor sai sau institutiilor pe care le controleaza si nici ocazia de a fi supus presiunilor din partea acestora. Clientii Curtii de Conturi sunt Parlamentul si demnitarii carora li s-a încredintat cheltuirea banului public. Din nefericire, Curtea de Conturi are toate sansele sa fie vulnerabila la presiunile exercitate de clientii sai daca, asa cum se întîmpla de cele mai multe ori, executivul:

- numeste presedintele Curtii de Conturi;
- determina resursele alocate Curtii;
- determina organigrama si nivelul de salarizare;
- este responsabil de managementul financiar general si de administrarea Curtii de Conturi prin intermediul Ministerului Finantelor;

Daca nu este protejata prin mecanisme constitutionale, conducerea Curtii de Conturi, risca sa fie îndepartata arbitrar din functie, dupa bunul plac al unei administratii nemultumite - majoritatea administratiilor care sunt supuse unor critici severe pentru un management financiar defectuos sunt mai înclinate sa închida gura Curtii decît sa-si asume responsabilitatea si blamul.

Aceasta aparenta ambiguitate în ceea ce priveste responsabilitatea Curtii poate fi diminuata daca presedintelui i se acorda mai degraba statutul de functionar al legilativului decît de anexa a executivului. De exemplu, legislatia britanica prevede ca "presedintele Curtii de Conturi va fi, în virtutea functiei sale, un functionar al Camerei Comunelor, camera aleasa a parlamentului".¹¹¹

Pentru ca functionarea Curtii sa fie independenta si constitutionala, ea trebuie sa dea socoteala Parlamentului si sa fie inspectata periodic (în unele tari, de catre o comisie parlamentara pentru buget si finante publice). De asemenea, Curtea trebuie sa aiba acces direct la membrii Legislativului, la Procurorul General si la alte agentii de investigatie, în cazul în care este nevoie.

¹¹⁰ "Selecting the CAG", K.P. Josef în *Economic and Political Weekly*, 27 mai 1995

¹¹¹ National Audit Act, UK, 1983 (UK), Section 1, (2)

În plus, o regula de buna practica ar fi ca institutia Curtii de Conturi sa fie la rândul ei supusa unei inspectii din partea unor structuri omoloage pentru a asigura un anumit nivel de calitate prin supervizare externa.¹¹²

Subcontractarea catre sectorul privat

Într-o epoca în care statele din întreaga lume încearca sa reduca birocratia prin subcontractarea serviciilor catre sectorul privat, trebuie înțeleasa necesitatea functionarii constitutionale a Curtii de Conturi. Prin angajarea un numar de firme de contabilitate si audit din sectorul privat, o parte, daca nu toate, din urmatoarele dimensiuni ale Curtii sunt puse în pericol:

- o impresionanta expertiza în auditarea sectorului public;
- continuitatea activitatilor (firmele din sectorul privat sunt dependente de bunavointa celor care le angajeaza si decid reînnoirea contractelor);
- o reputatie de integritate publica, sustinuta pe o perioada lunga de timp;
- prin simpla sa existenta, ca institutie împuternicita sa îi verifice în orice moment pe functionarii publici, Curtea descurajeaza actele ilegale ale acestora si deciziile care favorizeaza risipa;
- o exercitare nepartizana a atributiilor;
- un mecanism prin intermediul caruia sectorul public poate fi controlat de Parlament.

"Exercitarea functiilor mele de inspector si auditor sef într-o tara atât de mica precum Samoa de Vest este într-adevar o responsabilitate grea de a carei dimensiune am devenit constient abia acum. Pentru ca scopul institutiei mele sa fie atins, deciziile pe care trebuie sa le iau legate de problemele ce decurg din auditare vor continua sa afecteze multi oameni puternici, pe unii prieteni sau chiar membrii ai familiei ale caror decizii si conduita fata de finantele publice si de patrimoniul guvernului au fost puse sub semnul întrebării. Singurul lucru care m-a ajutat sa ramân "ferm pe pozitie" este convingerea mea ca viitorul copiilor nostri, al cetatenilor si al tarii noastre depinde de masura în care vom face ca sistemul nostru de guvernare sa lucreze corect în interesul fiecaruia si al tuturor, asa cum prevede constitutia noastra. Toate guvernele care se succed la putere au aceasta obligatie si datorie fata de cetatenii nostri si parlamentul trebuie sa se asigure ca guvernele sunt pe drumul cel bun în atingerea si sustinerea acestui obiectiv."¹¹³

Cu exceptia cazului în care subcontractarea e o încercare directa de a-i reduce responsabilitatea, aceasta initiativa s-ar putea întemeia pe convingerea nemarturisita ca institutia Curtii de Conturi nu se ridica la înaltimea celor mai bune practici de auditare a firmelor din sectorul privat. Ceea ce rezulta de aici este nevoia de a reabilita reputatia si de a spori competenta Curtii de Conturi. Daca totusi împrejurările dicteaza ca un anumit tip de audit sa fie executat din exterior, prevederile constitutionale ar fi respectate daca Curtea de Conturi, mentinându-si competentele, ar decide sa subcontracteze serviciul unei firme private, dupa consultarea cu ministerul de resort.¹¹⁴

Conflictul de interese este un pericol inerent în subcontractare serviciilor caracteristice Curtii de Conturi. Firmei private de audit ar trebui sa i se interzica prestarea altor servicii ministerelor sau departamentelor pe care le auditeaza cel puțin pe durata contractului. Unul dintre principalele argumente ale firmelor din sectorul privat este, într-adevar faptul ca un auditor extern poate presta o gama larga de servicii financiare aditionale, care nu sunt oferite de Curtea de Conturi. Acest argument ignora importanta dezbaterii asupra conflictului de interese din sectorul public.

¹¹² Government Auditing Standards (GAS) (1994) (cunoscut sub numele de *Yellow Book*) este folosit în mod curent peste tot în lume. Publicat de US General Accounting Office, acesta prevede ca "orice organizatie de audit, care executa auditari în concordanta cu aceste standarde, este supusa unei inspectii externe de control al calitatii."

¹¹³ Su'a Rimoni de.Ah Chong, Controlet and Chief Auditor, Audit Office, Western Samoa, 6 iulie 1994, în raportul sau catre Parlament pe perioada 1 ianuarie 1993 - 30 iunie 1994. (Acest evident devotament nu a reusit totusi sa-i impresioneze pe politicieni, cu atât mai puțin pe acei ministrii al caror management financiar defectuos fusese aspru criticat în raport. Dimpotriva, Presedintele Curtii a fost cel atacat, reprosîndu-i-se ca si-a încalcat competentele prin formularea unor astfel de critici. A fost acuzat la rândul lui de management financiar defectuos pentru ca a apelat la serviciile unei firme internationale de contabilitate în auditul pe care l-a întreprins.)

¹¹⁴ O astfel de recomandare s-a facut în Australia. Vezi *The Auditor General: Ally of the People and Parliament - Report 296* Joint Committee of Public Accounts, Australian Government Printing Service, Canberra, 1989, p.108. Aceasta vine ca argument în favoarea unei recomandari similare facute de Senate Standing Committee on Finance and Government Operations în 1982.

Probabil cel mai important factor în argumentul împotriva subcontractării către sectorul privat este ca institutia Curtii de Conturi functioneaza ca un filtru între departamentele, ministerele si persoanele auditate, pe de o parte, si Legislativ, pe de alta parte. Daca Parlamentul nu se poate baza pe Curtea de Conturi în identificarea celor mai importante probleme, Legislativul va fi confruntat cu o sumedenie de rapoarte facute de o multime de firme de contabilitate. În fata mai multor rapoarte individuale, responsabilitatea de a identifica problemele cu adevarat importante va fi una extrem de costisitoare si de durata.

Cu toate acestea, tendinta actuala este ca firmele cu capital de stat sa se elibereze de inspectia Curtii de Conturi prin obtinerea posibilitatii statutare de a subcontracta auditori din sectorul privat. În aceste conditii, executivul poate fi considerat ca o institutie ce-si numeste proprii auditori.¹¹⁵ Cel mai important argumentul în favoarea acestei practici este convingerea executivului ca poate câstiga în eficienta, evitînd în acelasi timp o minimalizare a responsabilitatii. Argumentul negativ ar fi ca în destul de mult tari exista suspiciunea ca anumite firme auditate de guvern au profitat de oportunitatea oferita de un slab control ministerial,

Pericolele subcontractării au fost evidentiate în 1989 de dl. Kenneth Dye (presedintele Curtii de Conturi Canadiene) cînd a descris modalitatea în care erau subcontractati auditori din sectorul privat pentru a superviza activitatea corporatiilor de stat: (acestea) nu își numesc propriul auditor. El este numit de guvernul în exercitiu, astfel încît seful Postelor, spre exemplu, nu are nici un cuvînt de spus si nu își cunoaste viitorul auditor. Este la latitudinea executivului sa-l aleaga. De obicei acesta va ramîne în functie în jur de cinci ani, dar poate fi si schimbat, practica folosita mai ales în cazul schimbarilor de guvern... Am fost un convins sustinator al ideii ca firmele private de contabilitate nu trebuie sa sustina partide politice, motivate de o viitoare recompensa posibila... exista întotdeauna o legatura între marimea contributiei si subcontractarea auditorilor.¹¹⁶ Mai mult, fiind obligate tot mai des sa lucreze în parteneriat, firmele de audit sunt mai nemulumite de pericolul crescînd al unei minimalizari în calitatea serviciilor de audit oferite. Astfel de reclamatii au devenit o problema majora a profesiei de contabil în Statele Unite.¹¹⁷

pentru a scapa de sub supravegherea Curtii de Conturi.

Eficienta

Este evident o anomalie constitutională ca guvernul sa aibe controlul financiar si administrativ asupra Curtii de Conturi. Daca prevederile pentru resursele necesare sunt lasate la latitudinea executivului, acesta va fi tentat sa faca economii. O abordare mai buna este cea prin care drepturile financiare ale Curtii sunt stabilite de catre legislativ.

Unele tari (cum ar fi Australia si Marea Britanie) au constituit comisii parlamentare menite sa consilieze Curtea de Conturi în legatura cu prioritatile de audit ale parlamentului si sa supravegheze în detaliu finantele acestei institutii. Din aceste comisii fac parte presedintele Comisiei parlamentare de buget si finante (care este responsabil de evaluarea raportului presedintelui Curtii de Conturi) si ministrul finantelor, pentru a se asigura ca împartirea resurselor bugetare sunt analizate cu aceeași atentie ca în toate celelalte departamente. Rezultatul este o responsabilitate împartita egal între legislativ si guvern. Parerea ca o astfel de abordare a problemei submineaza conventia conform careia doar executivul pregateste si planifica propunerile de buget de votat în parlament este contrazisa de faptul ca aici parlamentul participa doar în procesul de estimare a viitoarelor emisii bugetare.

Pentru a fi cu adevarat eficienta, Curtea de Conturi are nevoie de o relativa libertate în administrarea bugetului ce îi revine si în angajarea personalului calificat. De obicei exista un numar de profesionisti calificati si cu experienta care vor accepta sa paraseasca sectorul privat, daca remuneratia este adecvata.¹¹⁸ Pentru a satisface nivelul de salarizare atractiv oferit de sectorul privat, tendinta în regulile de

¹¹⁵ În unele tari, aceasta a provocat plîngeri legate de un eventual rabat de la standardele profesionale, mai ales în Statele Unite. Vezi *United States General Accounting Office, Report to Chairman, Legislation and National Security Subcommittee, Committee on Government Operations, House of Representatives, CPA Audit Quality: Many Government Audits Do Not Comply With Professional Standards*, USAGO, martie 1986

¹¹⁶ Marturii oferite Comisiei, citate în *The Auditor General: Ally of the people and the Parliament Report 296* Joint Committee of Public Accounts, Australian Government Printing Service, Canberra, 1989, p.113

¹¹⁷ Vezi, de exemplu, B. Simmons, "The Case of Audit Tenders", *Business Review Weekly*, 4 noiembrie 1988, p.117; M. Peers, "Auditors in uproar over fee discount", *Australian Financial Review*, 17 august 1988 si T. Thomas, "No Merge, But Links to be Stronger", *Business Review Weekly*, 16 decembrie 1988, p.89

¹¹⁸ În Australia, de exemplu, salariul unui angajat de pe o pozitie superioara a fost jumătate din suma primita de omologul sau din sectorul privat, aceasta determinînd anumite probleme la angajare si o scadere a eficientei Curtii. Vezi *The Auditor general: Ally of the People and the Parliament - Report 296* Joint Committee of Public Accounts, Australian Government Printing Service, Canberra, 1989, p.xv

buna practica este de a scoate personalul Curtii de Conturi din structura de salarizare impusa bugetarilor, permitând institutiei sa-si stabileasca singura conditiile de angajare, ca o "autoritate statutara si constitutională". Curtea trebuie de asemenea sa poata sa-si îmbunătătească baza profesionala prin capacitatea de a recruta, prin contract, persoane din sectorul privat pentru functii de conducere. S-ar putea, totusi, sa fie imposibil de atins nivelul de salarizare a angajatilor din conducerea firmelor private. O solutie, demna de explorat, poate fi punerea la dispozitia Curtii a unor profesioniști cu experienta din sectorul privat printr-o conventie speciala cu organizatia de breasla a contabililor din respectiva tara.¹¹⁹ Problema remunerarii adecvate se pune mai ales în discutiile despre eficienta Curtii de Conturi. În anumite momente, presedintele institutiei poate sa fie pus în situatia de a cere ajutor extern pentru a face fata situatiilor mai complexe. Fara prevederi bugetare speciale care sa permita Curtii sa-si angajeze firme internationale de contabilitate sau alti specialisti, institutia se poate poticni în cele mai serioase cazuri analizate. Daca este privata de resursele necesare, Curtea de Conturi va fi incapabila sa tina pasul cu ultimele practici financiare si tehnologii din domeniu si va fi incapabila sa deruleze audituri de eficienta si performanta. Tarile dezvoltate tind sa aloce aproape 50% din resursele institutiei pentru auditurile de eficienta. Procentul pe care tarile în curs de dezvoltare îl pot aloca este mult mai mic, uneori chiar neglijabil. Desi, daca aceste tari doresc sa se dezvolte real, cu o coruptie si proasta administrare a fondurilor publice minime, auditurile de eficienta sunt fundamentale pentru maximalizarea resurselor lor limitate.

În plus, eficienta Curtii de Conturi poate fi pusa în pericol si de o legislatie care creaza institutii cvasi-autonome în domeniul Curtii sau care privatizeaza anumite functii ce apartin în mod normal de responsabilitatile ei. O presa si un public vigilent, sustinuti de o opozitie parlamentara functionala trebuie sa fie tot timpul atenti la posibile intruziuni nedorite în atributiile Curtii de Conturi. Pe lînga aceasta, legislatia cu privire la principiile de baza ale administrarii, controlului si responsabilitatii fondurilor si bunurilor publice trebuie sa fie explicita si adusa la zi.

Relatia cu alte agentii

Tot mai frecvent, Curtea de Conturi stabileste legaturi cu oficiali ai altor agentii guvernamentale pentru a avea acces la potentialul profesional si informatile acestora cu scopul de a detecta mai usor coruptia. În ultimul timp s-a constatat ca exista esecuri în traditionala separare a functiilor guvernamentale. De exemplu, un numar de scandaluri au izbucnit în Germania în 1995, cu ocazia unor modificari de operare care au determinat o conlucrare între Curtea de Conturi si autoritatile responsabile cu impozitarea, pe de-o parte si structurile guvernamentale de investigare si urmarire a crimelor, pe de alta. Un grup mic de anchetatori atent selectati pe criteriul integritatii, avînd puteri necesare pentru investigatie si beneficiind atît de de independenta politica, cît si de o sustinere politica la vîrf, s-a dovedit a fi o buna metoda de ancheta si un mai bun instrument de combatere a coruptiei la scara larga.

Implementarea

Implementarea procedurilor financiare rationale si adecvate ca raspuns la rapoartele Curtii de Conturi, trebuie sa fie un proces pro-activ. De exemplu, situatia în care figuri importante ale vietii politice depun plîngeri legate de fraude financiare este putin folositoare, daca nimeni si nicaieri aceste informatii nu sunt analizate si nu se verifica acuratetea si adevarul acestor informatii. Nu fiecare plîngere trebuie verificata, dar e bine sa existe o constiinta a posibilitatii ca astfel de plîngeri pot aparea si a riscului pe care îl implica înregistrarea unor plîngeri false.

Dezvoltarea institutionala este principalul factor în stabilirea unor metode eficiente de investigare si prevenire a coruptiei. În linia întîii a unui sistem de integritate institutionala se afla acei functionari publici, membrii ai unor organizatii de breasla, cum ar fi avocatii, contabilii, auditorii, cercetatorii si anchetatorii. În afara socotelii pe care o au de dat superiorilor, acestia ar trebui sa fie subiectul unor actiuni disciplinare ale organizatiei lor de breasla în cazul în care sunt dovediti ca si-au derulat activitatea într-un mod lipsit de etica.

Acolo unde exista asociatii profesionale, departamentele de servicii ale acestora ar trebui sa fie dezvoltate si încurajate sa dezbată probleme profesionale si de deontologie, care pot apare în cursul activitatii lor publice.¹²⁰

¹¹⁹ Sugestia a fost facuta în Australia. Vezi *Ibid*, p.85

¹²⁰ Vezi, de exemplu, discutia deschisa de profesorul John L.I. Edwards pe problema competentei unor asociatii ca Societate de Drept sau Baroul asupra Procurorului General si al unui Directorului de Investigatii Publice în cazul în care acestia au actionat neprofesional într-o situatie de serviciu, "The Office of Attorney-General - New Levels of Public Expectations and Accountability", în Memorandul prezentat în 1993 la Întîlnirea ministrilor de justitie din tarile Commonwealth, Grand Baie, Mauritius (Commonwealth Secretariat, London: 1995)

În plus, personalul specializat dintre angajatii publici ar trebui să fie responsabil și față de unii funcționari constituționali din afara departamentului lor. De exemplu, contabilii interni și auditorii, dînd socoteala și Curtii de Conturi, ar avea în același timp acces direct la această instituție în cazurile în care cred că fac subiectul unor cerințe neprofesionale din partea superiorilor lor din departament. În mod similar, avocații din departamente ar putea să fie responsabili și în fața Procurorului General. Această implementare de responsabilizare profesională poate stavili corupția.

Note

Capitolul 12

Achiziții publice: Tranzacții între sectorul public și cel privat

*Asa cum este imposibil să nu gustăm
mierea sau otrava care s-ar poate afla
pe vârful propriei noastre limbi, tot astfel
este imposibil pentru cineva care are
de a face cu fonduri guvernamentale să nu guste,
cel puțin un pic, din averea regelui.*

Kautilya (Prim ministru al unui stat din nordul Indiei)¹²¹ -

Simpla menționare a subiectului corupției guvernamentale face ca cei mai mulți dintre oameni să se gândească imediat la comisioanele acordate și primite pentru contractele de bunuri și servicii sau, pentru a folosi termenul tehnic, pentru contractele de achiziții.¹²²

Este discutabil dacă aceasta reprezintă cea mai comună formă a corupției publice, dar este fără îndoială o formă alarmant de răspândită și, cu siguranță, cea mai mediatizată. Cu greu trece o zi fără a se dezvalui, undeva în lume, un alt scandal important legat de achizițiile publice.

Acest tip de corupție a reprezentat cauza unui sir nemăsurat de demiteri ale înalților funcționari publici și demnitari și chiar a caderii unui întreg cabinet guvernamental. Corupția în achiziții reprezintă sursa unei risipe uriașe în cheltuielile publice, estimate în unele cazuri la 30% sau mai mult din totalul costurilor achizițiilor. În mod regretabil, despre acest tip de corupție mai mult se vorbește decât se acționează.

Putine activități generează tentative mai mari sau oferă oportunități mai ridicate pentru corupție decât sectorul achizițiilor publice. Toate departamentele și orice tip de organizație guvernamentale achiziționează bunuri și servicii, adesea în cantități și la valori care depășesc nivelul obișnuit.

Persoanele care achiziționează – fie cele care se ocupă de procedurile de achiziție, fie cele care aprobă deciziile – cheltuiesc banii "altor persoane". Pentru un ne-specialist, procedurile de achiziție par complicate, chiar misterioase – cum este adeseori cazul – și astfel pot fi manipulate în numeroase feluri, fără un risc major de a fi detectate. Potențialii corupători, de orice parte a procesului tranzacției, găsesc adesea colaboratori pregătiți și dornici.

Importanța achizițiilor publice este atât de mare, încât noua Africa de Sud i-a acordat o deosebită atenție în Constituția din 1994. Secțiunea 187 prevede următoarele:

1. Achizițiile de bunuri și servicii pentru orice nivel guvernamental vor fi reglementate printr-un act al Parlamentului și prin legi locale, care vor conține prevederi referitoare la numirea de comisii de licitații independente și imparțiale, care să se ocupe de astfel de tranzacții.
2. Sistemul de licitație la care face referire subsecțiunea (1) va fi corect, public și bazat pe principiul competiției, iar comisiile de licitație își vor motiva, la cererea părții interesate, deciziile.

¹²¹ Kautilya a scris acum mai bine de două mii de ani. Citat în Arthashastra (New Delhi: Penguin Books, 1991, p. 281).

¹²² Pentru detalii, vezi Acordul General privind tarifele și taxele (GATT); "Acordul privind achizițiile guvernamentale", 1988, Comisia Națiunilor Unite pentru Legislația Internațională a Comerțului (UNCITRAL); "Lege Cadru privind achiziția de bunuri, construcții și servicii", 1984; Banca Mondială, "Principii ale achizițiilor conform împrumuturilor BIRD (IBRD, International Bank for Reconstruction and Development) și creditelor AID (IDA, International Development Agency)", 1995; Jurnalul Oficial al Comunităților Europene, Directive pentru achiziții; Centrul Internațional de Comerț UNC-TAD/GATT, "îmbunătățirea Sistemelor de Achiziții Publice", 1993.

3. Nici o structura a statului si nici un membru al unei structuri a statului sau o alta persoana nu va interfera în deciziile si operatiunile comisiilor de licitatie.

4. Toate deciziile comisiilor de licitatie vor fi înregistrate.

Coruptia în achizițiile publice este uneori considerata un fenomen întâlnit numai în statele în curs de dezvoltare si cu personal prost remunerat. "Cele mai dezvoltate" tari au dovedit însa pe deplin, în ultimii ani, ca practicile de achizitie corupte pot deveni parte integrala a modului în care ele fac tranzactii. La fel, coruptia în achizitii nu este domeniul exclusiv al cumparatorului care are control asupra banilor cheltuiti - aceasta poate fi initiata la fel de usor de catre furnizor sau contractor, care face o oferta fara a fi fost solicitat. Adevarata problema este, desigur, ce anume poate fi facut în legatura cu aceasta.

Principii

Achizitia trebuie sa fie economica: ea trebuie sa conduca la cea mai buna cantitate de bunuri/servicii pentru pretul platit sau la cel mai scazut pret pentru calitatea stipulata/acceptata de bunuri/servicii; aceasta nu înseamna neaparat bunurile cu pretul cel mai scazut si nu neaparat cea mai buna calitate existenta, cît cea mai buna combinatie între cele doua criterii.

"Pretul" reprezinta deseori "pretul evaluat", ceea ce înseamna ca factorii aditionali cum ar fi costurile de operare, furnizarea pieselor de schimb, facilitatile serviciilor de întretinere sunt luate în considerare.

Decizia de acordare a unui contract trebuie sa fie corecta si impartiala: fondurile publice nu trebuie folosite pentru a acorda favoruri; standardele/specificatiile trebuie sa fie non-discriminatorii; furnizorii/contractorii trebuie sa fie selectati pe baza calificarilor si valorii ofertei; trebuie sa existe un tratament egal în ce priveste termenele limita, confidentialitatea, etc.

Procesul trebuie sa fie transparent: conditiile de achizitie, regulile si criteriile de luare a deciziei trebuie sa fie usor accesibile pentru toti potentialii furnizori/contractori, preferabil sa fie anuntate ca parte a invitatiei de a face o oferta; deschiderea ofertelor în cadrul licitatiei trebuie sa fie publica si toate deciziile trebuie sa fie înregistrate.

Procesul de achizitie trebuie sa fie eficient: regulile de achizitie trebuie sa reflecte valoarea si complexitatea bunurilor care trebuie achizitionate; procedurile pentru achizitii cu valoare scazuta trebuie sa fie simple si rapide; pe masura ce valoarea si complexitatea achizitiei cresc, sunt necesare mai mult timp si reguli mai complexe, pentru garantarea faptului ca principiile sunt respectate; luarea deciziei pentru contractele mari poate necesita un proces de examinare din partea unui comitet, însa interventiile birocratice trebuie mentinute la nivel minim.

Responsabilitatea este esentiala: procedurile trebuie sa fie sistemice si predictibile, iar evidenta acestora trebuie realizata si mentinuta, pentru a putea explica si justifica toate deciziile si actiunile întreprinse. Competenta si integritatea în achizitii încurajeaza furnizorii si contractorii sa formuleze cele mai bune oferte, iar aceasta va genera o performanta mai mare în procesul de achizitie. Cei care achizitioneaza si nu întrunesc standarde ridicate ale responsabilitatii si nepartinirii sunt imediat identificati drept parteneri de afaceri slabi.

Atunci când un proiect este finantat de institutii internationale, se aplica de regula cerinte suplimentare:

- O sansa egala pentru toti furnizorii/contractorii/consultantii din toate tarile sau numai din unele dintre tari, în special state membre;
- Pentru furnizori si contractori: de obicei statele membre finantatoare; furnizorii/participantii la licitatie sau contractorii din tarile gazda pot avea uneori un drept de preferinta exprimat, de regula, printr-un procent din valoarea contractului (Banca Mondiala: 15% pentru contractele care au ca obiect bunuri, 7.5% pentru contractele privind serviciile); acest lucru este anuntat, de regula, în invitatie la licitatie;
- Pentru contractori, exista adesea o cerinta referitoare la pre-calificare (explicatii mai jos);
- Pentru consultantii exista, de obicei, o lista scurta a celor invitati sa participe la licitatie (lista trebuie pregatita de catre institutia care achizitioneaza, si nu de catre institutia finantatoare), în vederea evitarii eforturilor de pregatire costisitoare ale mai multor consultantii, de vreme ce numai unuia îi va fi acordat contractul; lista scurta trebuie sa aiba varietate geografica (nu mai mult de 2 consultantii din fiecare tara); pot exista încurajari pentru consultantii din tara gazda, cel puțin pentru parte din contract, dupa cum pot exista încurajari pentru asociieri între consultantii straini si locali.

Atunci când un proiect este finantat de Natiunile Unite, "cumparatorul" în cele mai multe cazuri este chiar organizatia. Desi ONU aplica, în ceea ce priveste achizitiile, în general standarde similare cu cele descrise mai sus, aceasta face eforturi speciale pentru a achizitiona din state care sunt finantatoare, dar care au primit în trecut o parte disproportionat de mica din achizitiile ONU sau în care ONU detine fonduri neconvertibile mari.

În ceea ce priveste achizitiile derulate prin proiectele sau contractele finantate din propriile împrumuturi sau credite, exista principii pe care fiecare cumparator trebuie sa le aplice, dupa cum exista cerinte speciale ale institutiilor financiare (în special bancile de dezvoltare multinationale).

În mod evident, mita și corupția nu reprezintă elemente necesare ale modului de a face afaceri. Experiența arată că, dacă există o dorință, se poate face mult pentru a reduce corupția în procesele de achiziții. Pentru a înțelege cum este cel mai bine să se procedeze în privința corupției în achiziții este important să știm cum anume se practică aceasta.¹²³

Cum este practicat corupția în achiziții

Contractele presupun un cumpărător și un vânzător. Fiecare din ei are mai multe mijloace de a corupe procesul de achiziție, în orice stadiu al acestuia.

Înainte de acordarea contractului, cumpărătorul poate:

- Să formuleze specificațiile astfel încât să favorizeze anumiți furnizori;
- Să restricționeze informația în legătură cu oportunitățile de contractare;
- Să invoce urgența drept scuză pentru acordarea contractului unui anumit furnizor, în lipsa competiției;
- Să încalce principiul confidențialității ofertelor furnizorilor;
- Să descalifice potențialii furnizori, prin metode de pre-calificare neadecvate;
- Să accepte mita.
- În același timp, furnizorii pot:
 - Să ceda de acord asupra unor prețuri de licitație fixe;
 - Să promoveze standarde tehnice discriminatorii;
 - Să genereze imixtiuni neadecvate în munca evaluatorilor;
 - Să ofere mita.

Cea mai directă abordare este de a aranja contractul astfel încât să fie acordat unei anumite părți, prin negociere directă, în absența competiției. Chiar și în sistemele de achiziții care sunt bazate pe proceduri concurențiale, există de regulă excepții, când este permisă negocierea directă – în cazuri de extremă urgență datorată dezastrelor, în cazul existenței unor riscuri pentru securitatea națională, a unor nevoi suplimentare care apar când există deja un contract, sau atunci când există un singur furnizor și așa mai departe.

Nu toate contractele negociate direct (cu o singură sursă) sunt corupte. În unele cazuri, negocierile contractuale directe pot reprezenta cea mai adecvată soluție. Cu toate acestea, dacă se invocă drept justificare motive care nu sunt reale, motivul este adeseori acela de a ascunde ceva și de a facilita corupția.

Chiar dacă există competiție, este posibil ca rezultatul să fie direcționat, în vederea favorizării uneia dintre părți. Dacă numai câteva persoane știu despre oportunitatea de a licita, competiția este redusă și există șanse mai mari pentru ca partea favorizată să câștige. Unul dintre trucuri este ca anunțul despre licitație să fie publicat în ziarul cel mai neînsemnat și mai obscur, care satisface cerințele minime ale publicității, în speranța că nimeni nu îl vede. Desigur că partile favorizate primesc informații direct de la sursă.

Competiția în licitație mai poate fi restrânsă prin stabilirea unor cerințe de precalificare neadecvate sau care nu sunt necesare și care să permită numai anumitor firme să liciteze. Dacă sunt formulate corect, cerințele de precalificare reprezintă o procedură extrem de adecvată pentru a garanta că cei care licitează au experiența și abilitățile necesare pentru îndeplinirea condițiilor unui anumit contract. Dacă standardele și criteriile pentru calificare sunt arbitrare sau incorecte, ele pot deveni un mecanism pentru excluderea licitanților.

Partile insistente, dar nedorite, care reușesc să depășească aceste obstacole pot fi eliminate efectiv prin formularea unor specificații care să favorizeze un anumit furnizor. Folosirea numelui de marca și a numărului de model al echipamentului de la furnizorul preferat este un lucru prea evident, dar aceleași rezultate pot fi obținute prin includerea unor anumite dimensiuni, capacități și caracteristici de design neînsemnate, pe care însă numai furnizorul favorizat le poate îndeplini. Incapacitatea și imposibilitatea competitorilor de a respecta aceste cerințe, care de obicei nu au nici un efect asupra necesităților de performanță cerute, generează respingerea ofertelor acestora, drept "necorespunzătoare".

Licitatiile competitive pentru contracte pot funcționa numai dacă ofertele sunt confidențiale până la un anumit moment, la care se evaluează rezultatele. O modalitate simplă de a determina rezultatul este încălcarea confidențialității licitației de către cumpărător și comunicarea prețurilor către furnizorul preferat, pentru ca acesta să poată construi un preț mai mic. Mecanismele nu sunt dificile, mai ales dacă celor care licitează nu li se permite să fie prezenți, atunci când se deschid ofertele.

¹²³ O listă a punctelor care trebuie să fie verificate, pregătită de Comisia Independentă împotriva Corupției (Hong Kong), apare în *The Companion Volume (TI Best Practice)*, www.transparency.org.

Ultima oportunitate de a distorsiona rezultatele unei licitatii competitive este la nivelul evaluarii si al compararii ofertelor. Daca este realizata cum trebuie, aceasta reprezinta o analiza despre modul în care fiecare oferta raspunde cerintelor din documentatia privind licitatia si o determinare a celei mai bune oferte. Daca intentia este de a directiona premiul catre un licitant favorizat, procesul de evaluare ofera posibilitati aproape nelimitate: daca este necesar, si daca nu sunt împiedicati sa faca acest lucru, evaluatorii pot inventa criterii complet noi, pentru a decide care este cea mai buna oferta, si apoi pot aplica criteriile în mod subiectiv, pentru a obtine rezultatul dorit. Ei sunt adesea ajutati în acest proces prin emiterea de documente care sunt în mod deliberat obscure, despre cerintele care trebuie îndeplinite si despre cum vor fi luate deciziile privind selectia.

Aceste tehnici reprezinta numai o scurta descriere a abilitatii cumparatorului de a corupe procesul de achizitie. Ar fi o greseala sa credem ca numai cumparatorii reprezinta partea vinovata pentru aceasta pervertire a procesului: la fel de adesea, ei sunt cei care sunt corupti de catre vânzatori, desi uneori în conditiile lipsei de rezistenta.

Prin intermediul mituirii si a altor stimulente, vânzatorii îi pot încuraja pe cumparatori sa întreprinda una dintre actiunile descrise mai sus. În plus, acestia pot interveni, alaturi de alti furnizori pentru a decide care parte va câstiga un contract si pentru a fixa pretul în consecinta - "manevrarea licitatiei" -, în conditiile unui comision pentru cei care pierd. Acest lucru se poate realiza fara cunostinta cumparatorului si, daca este realizat în mod inteligent, fara chiar sa produca suspiciuni, cu conditia de a nu fi folosit prea des. Chiar si în acest caz, mecanismul poate fi greu de probat si de sanctionat.

Povestea nu se termina o data cu acordarea contractului, chiar daca, în ceea ce priveste coruptia, acesta reprezinta nivelul la care ne gândim cel mai adesea. Tipul de coruptie cel mai serios si mai costisitor poate aparea dupa acordarea contractului, în perioada executarii acestuia. Cumparatorul bunurilor sau serviciilor poate:

- Sa nu reuseasca sa impuna standardele de calitate, cantitatea sau standardele de executare ale contractului;
- Sa deturneze bunurile livrate spre revânzare sau pentru uzul personal;
- Sa pretinda alte beneficii personale (excursii, taxe scolare, cadouri).

Contractorul sau furnizorul lipsit de scrupule poate:

- Sa substituie originalele primite cu produse de calitate mai scazuta;
- Sa falsifice certificatele de calitate si standardele;
- Sa furnizeze facturi cu valoare mai mare sau mai mica;
- Sa îi mituiasca pe cei care supravegheaza executarea contractului.

Pentru a câstiga contractul, daca vânzatorii au dat mita sau au oferit preturi nerealist de scazute, sansele acestora de a recupera costurile reale se creaza în timpul executarii contractului. Initiativa poate veni, repetam, din partea oricareia dintre parti, dar pentru a reusi, coruptia reclama fie o cooperare activa si complicitate, fie neglijenta cu privire la executarea obligatiilor de catre cealalta parte.

Furnizorii lipsiti de scrupule pot preda produse de calitate mai scazuta decât cea ceruta sau oferita initial. Ei pot falsifica cantitatile de bunuri si servicii furnizate atunci când depun facturile de plata si pot oferi mita celor care supravegheaza executarea contractelor, pentru ca acestia sa nu ia în considerare discrepantele. În plus fata de acceptarea mitei si de neexecutarea contractului, la standardele de calitate si de performanta cerute initial, cumparatorii mai pot deturna bunurile si serviciile furnizate, în scop personal sau spre revânzare.¹²⁴

Acceptarea cadourilor

Mita poate îmbraca forma cadourilor, iar acestea din urma pot fi de diverse tipuri: un prânz, un bilet la un eveniment sportiv, un ceas Rolex, actiuni într-o companie, o vacanta în strainatate, taxe scolare pentru un copil. Unele dintre acestea sunt acceptabile, altele nu.

În lumea dezvoltata, conceptul de "umbrela a ospitalitatii" la un eveniment sportiv important a devenit o mare afacere. Cu aceste ocazii, cumparatorii din sectorul privat si din cel public se bucura, cel mai adesea, de o ospitalitate pe care nu o pot returna, si care le este totusi oferita, pentru ca pare sa aiba sens din punct de vedere comercial pentru gazde, ca modalitate de a pastra relatii cordiale cu clientii existenti si de a atrage noi oportunitati de afaceri. Este aceasta coruptie?

Raspunsul poate diferi. Evaluările unor astfel de practici pot fi facute daca cei care supravegheaza sunt în pozitia de a monitoriza consecintele comportamentului celor delegati sa cumpere. Este relevant, de asemenea, daca un anumit cumparator se descalifica din licitatie viitoare, în care firma în cauza este

¹²⁴ Pentru o descriere a întelegerilor secrete si a mituirii care survin în ciuda licitatiilor internationale competitive, vezi Robert Klitgaard, *Controlul coruptiei*, University of California Press, 1988, p. 136 sq.

implicata. De asemenea, este important ca toate companiile care, potential, pot obtine contractul, sa actioneze în acelasi mod, astfel încât se genereaza obligatia de a prefera un licitant mai degraba decât altul. Mai mult decât atât, nivelul ospitalitatii care este asteptat si uzual, fara a da nastere la vreo obligatie, poate varia considerabil de la o societate la alta.¹²⁵ Ceea ce, în mod evident, este de neacceptat este ca ospitalitatea manifestata sa fie excesiv de mare, cum ar fi vacante complet platite pentru unul dintre reprezentantii cumparatorului si pentru sotia/sotul acestuia/acesteia.¹²⁶ Mai putin neacceptabile sunt lucrurile cum ar fi prânzurile sau cadourile festive; desi chiar si în aceste cazuri acceptarea unor cadouri si ospitalitati banale pot sa conduca, de-a lungul timpului, la situatii în care un functionar public devine obligat finantatorului. Linia de demarcatie se traseaza, de regula, prin punctul în care cadoul îl plaseaza pe cel care îl primeste sub o anumita obligatie fata de cel care îl ofera. Acest punct va diferi de la o societate la alta, dar este definit de regula în termeni financiari (sau de ospitalitate), care trebuie declarati ca excedând o anumita limita. Încercările de a distinge între "ospitalitate privata" si "ospitalitate publica" genereaza, de regula, controverse si, prin aceasta, sunt destul de des eludate.¹²⁷

Angajarea dupa detinerea unei functii publice

O zona importanta a coruptiei, si una care atrage o atentie tot mai mare, este reprezentata de practica anumitor corporatii de a oferi posturi acelor functionari publici si demnitari cu care au avut relatii oficiale, dupa încetarea mandatului public al acestora.

În mod evident, reglementarile cu privire la angajarea functionarilor publici si demnitarilor, dupa încetarea mandatului acestora, sunt importante. Cu toate acestea, nu este o practica sau o sensibilitate publica sa se pledeze contra faptului ca functionarii publici si demnitarii ar fi obligati sa nu se angajeze în activitati comerciale, dupa încetarea mandatului. Între timp, în cadrul ministerului britanic al apararii, furnizorii externi au construit recent retele întregi de coruptie, nu numai prin intermediul dării de mita si a oferirii de vacante scumpe în strainatate, ci si prin promisiunea de slujbe pentru functionarii care se pensioneaza. Este un lucru tentant pentru un functionar public sau demnitar, care are o experienta bogata, dar o pensie nesatisfacatoare, sa accepte sa fie angajat de catre un fost furnizor. Adeseori un astfel de aranjament nu are nimic rau în sine. Într-adevar, poate fi constructiv si folositor sa garantam ca o experienta valoroasa pentru comunitate nu se va pierde.

Însa, acest lucru este susceptibil de abuz. De exemplu, un functionar public sau un demnitar care paraseste serviciul public poate lua cu sine o cunoastere detaliata a strategiei guvernamentale de negociere, cu privire la contractele iminente, precum si a discutiilor confidentiale, care ar fi putut avea loc cu competitorii noului angajator al functionarului sau demnitarului. În aceasta situatie, nici interesul public, nici sectorul privat nu sunt tratate cum se cuvine.

Promisiunea angajarii dupa iesirea la pensie poate fi folosita, de asemenea, de catre companii lipsite de scrupule, drept instrument pentru câstigarea de contracte, fiind un lucru care nu se va regasi în nici un control al averii sau al veniturilor (vezi capitolul 7). Desi nu este nici corect, nici de dorit sa existe o interdictie cu privire la re-angajarea dupa iesirea la pensie, unele tipuri de angajare dupa iesirea din serviciul public sunt în mod evident contrare interesului public.¹²⁸ De exemplu, un ministru sau un înalt demnitar poate parasi serviciul public în timp ce au loc negocieri pentru proiecte de lucrari publice de amploare. În mod evident, ar fi neadecvat ca o astfel de persoana sa se re-angajeze imediat, în cadrul uneia dintre companiile care participa la licitatie sau care se afla în negocieri active cu guvernul.

Ce anume poate fi facut pentru a combate coruptia în achizitii?

Prima preconditionie este recunoastere faptului ca acest tip de coruptie reprezinta o problema si un mod necesar si neacceptabil de a face afaceri. A doua este de a face ceva în sensul reducerii sau eliminarii acestui tip de coruptie.

Cel mai puternic instrument pentru a obtine un suport larg este expunerea publica. Mijloacele de informare pot juca un rol critic în crearea si sensibilizarea opiniei publice cu privire la coruptia în achizitii si pot

¹²⁵ Este înca un subiect de dezbatere daca schimburile traditionale de cadouri pot sau nu sa fie facute.

¹²⁶ Astfel de vacante au fost oferite, de exemplu, pentru personalul implicat în achizitii din Ministerul britanic al apararii, la începutul anilor 90'. Sume mari de bani au fost cheltuite în acest mod, prin oferirea catre personal de vacante la care, altfel, putea numai sa viseze.

¹²⁷ Exemple de astfel de reguli referitoare la cadouri pot fi gasite în *Companion Volume (TI Best Practice)*, www.transparency.org.

¹²⁸ Referitor la conflictul de interese si la re-angajare, vezi regulile existente în Canada, în *Companion Volume (TI Best Practice)*, www.transparency.org.

genera sprijin pentru actiuni corective. Daca publicului i se spune totul despre detaliile neplacute si ilegale ale coruptiei - cine este implicat, cât anume s-a platit, care este costul pe care îl suporta publicul - si daca va continua sa auda despre tot mai multe cazuri, este greu de imaginat ca acesta nu va sprijini masurile de reforma.

Functionarii si demnitarii guvernamentali din întreaga lume descopera ca toti contribuabilii se raporteaza înca la fondurile publice ca la propriile fonduri si ca nu doresc sa le vada risipite. Publicul este deosebit de nemulțumit atunci când vede ca banii publici se duc în buzunarele altora, drept recompensa pentru practici corupte.

O data ce se dezvoltă sprijinul pentru reforma practicilor de achizitii, problema poate fi atacata din mai multe directii. Punctul de plecare este, de regula, consolidarea cadrului legislativ, începând cu o lege anti-coruptie, care sa aiba o autoritate si sa cuprinda sanctiuni autentice.

Unul dintre cele mai mari anacronisme cu privire la achizitii publice din legile anti-coruptie este faptul ca majoritatea tarilor interzic, în mod categoric, mita pe propriul teritoriu, dar tac sau prevad chiar stimularea mituirii în strainatate, prin reducerea taxelor.

Acest lucru este justificat, în cazul cel mai bun, prin notiune eronata despre ceea ce este necesar pentru succesul în afaceri internationale; în cel mai rau caz, reflecta un punct de vedere cinic si paternalist despre ceea ce este bun pentru ceilalti. Dintre toate marile puteri, numai Statele Unite au o lege referitoare la practicile de coruptie în strainatate (FCPA)^{*} care prevede explicit ca mituirea functionarilor publici sau demnitarilor straini în vederea obtinerii sau mentinerii unor oportunitati de afaceri reprezinta o infractiune. Mediile de afaceri americane stiu din experienta ca aceasta lege este aplicata în mod riguros.¹²⁹

Urmatoarea conditie juridica este existenta unui cadru puternic si consistent care sa stabileasca principiile si practicile de baza ale achizitiilor publice.

Aceasta poate îmbraca diferite forme, însa avantajele unificarii reglementarilor într-un Cod al Achizitiilor, care sa stabileasca principiile fundamentale si sa contina mai multe norme si reglementari detaliate ale structurilor de implementare, câștiga tot mai mult teren.

Un numar de state consolideaza deja legislatia existenta în acest sens, care se poate dezvolta din întâmplare, de-a lungul anilor, într-un astfel de cod.¹³⁰

În ultimii câțiva ani, unele dintre principalele agentii de dezvoltare multilaterale au sprijinit dezvoltarea unor coduri nationale ale celor care solicita credite, precum si a organizatiilor care sa le implementeze.

De ani buni, fiecare dintre aceste institutii finantatoare au avut propriile principii cu privire la achizitii, pe care cei care solicita credite sunt obligati sa le respecte, atunci când acorda contracte finantate din creditele obtinute de la aceste institutii. Aceste principii au, în realitate, un rol important în modelarea a ceea ce este astazi acceptat drept standarde ale unei bune practici de achizitii internationale. Din pacate, regulile aplicate de agentii de dezvoltare multilaterale nu au un efect direct asupra coruptiei în achizitii, pentru acele proiecte finantate din alte surse.

Bancile respective au recunoscut recent ca este în interesul cel mai bun al statelor membre sa aiba politici si proceduri nationale, care sa înglobeze aceste standarde, astfel încât sa fie aplicabile si altor achizitii.

Sprijinul acordat de banci include atât asistenta financiara, cât si cea tehnica pentru statele care sunt dispuse sa initieze reforme si dezvoltari institutionale cu privire la achizitii.

Dincolo de cadrul legislativ, urmatorul nivel de aparare împotriva coruptiei este un set de proceduri si practici deschise si transparente, care sa reglementeze procesul de achizitii. Nimeni nu a gasit pâna acum un raspuns mai bun decât promovare principiului competitiei reale în procedurile de selectare a furnizorilor sau contractorilor.

Complexitatea sau caracterul simplu al procedurilor va depinde de valoarea si natura bunurilor si serviciilor care se achizitioneaza, însa elementele sunt similare pentru toate cazurile:

- Descrierea clara si corecta a ceea ce urmeaza sa fie cumparat;
- Publicarea posibilitatii de a formula oferte de furnizare;
- Stabilirea de criterii corecte pentru luarea deciziei cu privire la selectare;
- Primirea de oferte de la furnizori responsabili;
- Compararea ofertelor si determinarea celei mai bune dintre ele, în conformitate cu reguli de selectie stabilite anterior si
- Acordarea contractului companiei selectate, fara a cere reduceri de pret sau alte schimbari ale ofertei câștigatoare.

^{*} *Foreign Corrupt Practice Act, 1977*

¹²⁹ FCPA este comentata în în *Companion Volume (TI Best Practice)*.

¹³⁰ Ca punct de plecare, sunt la îndemâna mai multe modele: GATT/OMC, UNCITRAL, UE si diverse alte coduri nationale.

Pentru contracte mici, furnizorii pot fi selectati prin proceduri foarte simple, care sa respecte aceste principii. Contractele importante trebuie sa fie acordate, totusi, prin respectarea unui proces de licitatie formal si competitiv, care implica specificatii pregatite atent, înglobate în seturi de documente ale licitatiei care sunt, de regula, vândute partilor interesate.

Pregatirea unor astfel de documente poate dura luni. Înca si mai multe luni pot fi necesare furnizorilor pentru a-si pregati oferta, iar cumparatorului pentru a evalua ofertele primite si a alege câstigatorul. Aceste etape dureaza, în mod obisnuit, 6 luni sau chiar mai mult. Planul de achizitii trebuie sa ia în considerare cerintele legate de timp si trebuie început suficient de devreme, pentru a se garanta ca bunurile si serviciile vor fi livrate atunci când este nevoie de ele; în plus, trebuie evitate presiunile pentru decizii "de urgenta".

Deschiderea ofertelor

Unul dintre secretele transparentei si a corectitudinii este ca deschiderea ofertelor sa se faca de catre cumparator într-un moment si un loc dinainte desemnat, în prezenta tuturor celor care au participat la licitatie sau a reprezentatilor acestora, în masura în care acestia doresc sa participe. Astfel de deschideri ale ofertelor pentru licitatii publice, când toata lumea poate auzi cine a depus oferte si la ce pret, reduc riscul scurgerii de informatii din ofertele confidentiale sau al neluării în considerare, modificarii sau manipularii acestora. Unele autoritati opun rezistenta unei asemenea forme de deschidere publica a ofertelor, argumentând ca aceleasi rezultate pot fi obtinute prin deschiderea ofertelor de catre un comitet oficial al cumparatorului, fara prezenta celor care au trimis oferte. În mod evident, aceasta forma nu prezinta aceleasi avantaje legate de perceptia deschiderii si a transparentei, mai ales ca exista suspiciunea, adesea întemeiata, ca cel care cumpara este angajat în practici corupte.

Evaluarea ofertelor

Evaluarea ofertelor reprezinta una dintre cele mai dificile etape în desfasurarea corecta si echitabila a procesului de achizitii si una dintre etapele cel mai usor de manipulat, în situatia în care cineva doreste sa acorde contractul unui furnizor favorizat. Evaluatorii pot respinge oferte nedorite datorita unor banale chestiuni procedurale - o stersatura, omisiunea de a parafa o pagina - sau datorita unor devieri de la specificatii, pe care acestia le considera esentiale. Dupa ce ofertele sunt examinate, daca nu sunt împiedicati de nimeni, evaluatorii pot descoperi criterii complet noi pentru desemnarea câstigatorului. Iar criteriile de evaluare a ofertelor pot fi atât de subiective si de lipsite de masuri de calitate obiective, încât scorul evaluatorilor poate avea orice valoare doresc acestia. Toate cele de mai sus constituie argumente pentru obligativitatea existentei unor criterii de evaluare a ofertelor, care sa fie cuprinse în documentele de licitatie, si pentru existenta unei autoritati de examinare impartiale, care sa verifice rezonabilitatea actiunii evaluatorilor. Prima conditie permite celor care liciteaza sa ridice obiectii dinainte, în cazul în care criteriile nu sunt adecvate, iar cea de-a doua, furnizeaza garantii suplimentare ca evaluarea se face în mod adecvat.

Delegarea autoritatii

Principiul controlului si auditului independent este acceptat pe scara larga, drept mijloc de a detecta si de a corecta erori sau manipulări deliberate, si ocupa un loc important în achizitiile publice. Din pacate, acest principiu este folosit uneori pentru a crea oportunitati pentru coruptie. El este legat de delegarea autoritatii pentru aprobarea contractelor.

Motivul este convingator: autoritatile de la un nivel mai mic pot lua decizii cu privire la achizitii cu valoare mica, însa nivelele superioare trebuie sa fie cele care sa examineze si sa aprobe aceste decizii, în cazul contractelor mari. Cu cât valoarea unui contract este mai mare, cu atât mai importanta trebuie sa fie autoritatea care aproba.

Cumpararea unui birou poate fi aprobata de agentul care cumpara; un computer trebuie sa fie aprobat de director; un drum trebuie sa fie aprobat de un ministru, iar pentru un baraj poate fi necesara aprobarea presedintelui.

În unele tari si organizatii, acest sistem functioneaza fara probleme. În alte tari, în care acordarea contractului reprezinta calea principala catre îmbogătire, este perceput un comision gradual pentru fiecare etapa: cu cât se ajunge la un nivel mai mare, cu atât mai mare este procentul. Printr-o coincidenta, aceasta înseamna ca valoarea contractului este direct proportionala cu întârzierile în luarea unei decizii.

Intențiile bune și problemele legate de delegarea autorității pentru luarea deciziei converg către un alt element esențial pentru combaterea corupției: un corp de funcționari publici bine pregătit, competent și onest, care să se ocupe de achiziții.

Obținerea unui astfel de corp de funcționari necesită un efort pe termen lung, care nu este niciodată încheiat. Aceasta presupune programe continue de pregătire, siguranța că, în situația în care contractorul care a câștigat nu este cel la care se gândea ministrul, funcționarul nu își pierde slujba, și existența unui nivel de compensație care să nu facă necesară acceptarea de mită pentru ca familia funcționarului să supraviețuiască. Dacă este dezvoltat un cadru competent al achizițiilor, și există multe locuri în care acest lucru a fost realizat, lanțul slăbiciunilor autorităților care aprobă - cu întârzierile de rigoare -, precum și alte situații aleatorii sunt reduse la maximum.

Sisteme de control și audit independente

Nu vrem să sugerăm ca toate sistemele independente de control și audit trebuie eliminate; acestea au un rol important. Cu toate acestea, există multe cazuri în care legile și reglementările prevăd o procedură cu atâtea etape de examinare și de aprobare, încât se ajunge la un impas. În unele țări, este practic imposibil să fie acordat un contract important mai devreme de doi ani după primirea ofertelor.

Reforme suplimentare

Lista sugerată aici, de acțiuni care trebuie întreprinse pentru combaterea corupției este lungă, dar nu intra în detalii, cum ar fi standardizarea documentelor de licitație și stabilirea de proceduri de achiziție simplificate pentru diferite tipuri de achiziții s.a.m.d.

Trebuie menționată o altă acțiune importantă. Oamenii trebuie să înțeleagă că nu va fi tolerată corupția în achiziții publice și că partile găsite vinovate vor fi sancționate. Experiența indică faptul că, deși aceasta nu va elimina toată corupția legată de achiziții, în mod cert o va reduce.

Un program de informații publice trebuie să se adreseze tuturor partilor - funcționarilor publici și demnitărilor care au responsabilități cu privire la achiziții, cumpărătorilor și contractorilor interesați în competiția pentru contracte și publicului. Mesajul trebuie să fie acela că: o anumită jurisdicție - fie o națiune, fie una dintre organizațiile naționale - au stabilit, fără echivoc, reguli ale unei bune practici de achiziții, pe care intenționează să le aplice în mod riguros. Cei care încălcă aceste reguli vor fi sancționați, potrivit legii; funcționarii publici și demnitarii care sunt implicați în practici de corupție vor fi demisi; iar licitanții care încălcă regulile vor fi amendati, probabil condamnați la detenție și excluși din orice contract viitor.

Oricare ar fi mesajele transmise, acestea trebuie să fie susținute de acțiuni adecvate. Trebuie să fie clar că nici una dintre acțiunile sugerate aici nu este suficientă în sine pentru a reduce corupția în achiziții; cu toate acestea, un efort coordonat pe toate fronturile va avea efecte dramatice pentru corupție. Schimbarea se va produce dacă legile anti-corupție sunt întărite și făcute publice, dacă sunt adoptate și testate proceduri puternice, alături de documente de bună calitate, dacă este dublată competența cu privire la achiziții de pregătirea profesională și de oportunitatea dezvoltării carierei și dacă toată lumea știe că guvernul face tranzacții bazate pe practici oneste și corecte.

Achizițiile corupte nu sunt inevitabile. Acestea pot fi corectate, marele beneficiar fiind publicul.

Comisionul ca acoperire a corupției

Asa cum a subliniat George Moody-Stuart, cea mai mare acoperire pentru corupție în achizițiile internaționale este comisionul plătit de către un agent local. Este sarcina agentului să obțină contractul, iar acestuia i se pun la dispoziție fonduri suficiente pentru a face acest lucru, fără ca o corporație dintr-o țară dezvoltată să știe mai mult decât trebuie despre detalii. Acest lucru creează o distanță confortabilă între corporație și actul de corupție și, în situația în care afacerile murdare sunt dezvaluite, justifică exprimarea surprizei, consternării și negării. Procesul plasează agenții locali în situația de a păstra ceea ce a mai rămas din comisionul consistent (cea mai mare parte a acestuia fiind dat pentru a ajunge la decidenți, dar fără a fi nevoie să fie justificat, desigur).¹³¹

În mod evident, dacă aceste comisioane ar putea fi transparente, aceasta ar avea un mare impact asupra sursei corupției.

¹³¹ Ingineri consultanți din Tanzania sunt convinși că agenții locali din propria lor țară sunt primii beneficiari ai comisionelor, un procent mult mai mic, decât cred cei care le-au dat, din stăinătate, ajungând la factorii de decizie. Discuții cu FACEIT (Frontul împotriva Elementelor Corupte din Tanzania), August 1995.

O încercare nereușită a fost făcută recent de Parlamentul din Nepal, făcând obligatorii dezvăluirile privind practicile în achizițiile internaționale.¹³² Cu mult mai promitatoare au fost eforturile din Ecuador, unde printr-un parteneriat între guvern și secțiunea națională a *Transparency International* a fost dezvoltată o abordare de tipul "insulelor de integritate".

În concordanță cu această abordare graduală, cei care licitează pentru anumite proiecte sunt adunați și încurajați să semneze un "pact anti-mita", atât cu guvernul, cât și între ei. Fiecare licitant este de acord să nu dea mita și să facă publice comisiunile plătite, iar guvernul se obligă să facă eforturi speciale, pentru a garanta că acest exercițiu nu este atins de practici corupte. În acest fel, regulile se schimbă pentru toți, în același timp, iar jucătorii sunt ei înșiși parte a procesului de schimbare. O dată ce sunt acordate contractele selectate, licitanții continuă să se întâlnească, pentru a monitoriza progresele și a construi capitalul de încredere pentru exerciții viitoare, de natură similară.

Inconvenientul întâlnit a fost acela că s-a manifestat o opoziție din partea instituțiilor creditoare internaționale, cu privire la orice aranjament pentru un anumit proiect, concepția fiind aceea că legislația externă trebuie modificată. Acest lucru creează dificultăți, atunci când un guvern întâlnește greutăți în convingerea legislativului de a sprijini eforturile anti-corupție, precum și atunci când se poate întâmpla ca implementarea adecvată a acestor noi aranjamente să depășească, cel puțin în faza inițială, capacitatea guvernamentală. Problemele au fost depășite prin transformarea pactului anti-mita într-un instrument voluntar, care s-a bucurat de un sprijin încurajator din partea companiilor implicate, aparținând sectorului privat. Într-adevăr, aceasta poate reprezenta abordarea cea mai bună.

Monitorizarea inițială a indicat că inovația funcționează și că are o contribuție semnificativă în reducerea nivelurilor de corupție, în contractele importante selectate.¹³³

Zone de acțiune pentru creditorii instituționali

Este evident că, dacă vor să promoveze transparența comisiunilor, agențiile creditoare internaționale trebuie să contribuie, în mod semnificativ, la reforma anti-corupție. Fără îndoială, efortul depus în ultimii ani de unele dintre aceste instituții a fost considerabil, în această privință, inclusiv prin persuadarea unor guverne care ezitau să își angajeze voința politică pentru promovarea deschiderii publice a ofertelor pentru licitații.

Deși, într-o anumită măsură, instituțiile creditoare internaționale pot fi constrânse de constituțiile care le guvernează operațiunile, există alte etape în care acestea se pot angaja (unele au și făcut acest lucru), în vederea combaterii corupției. *Transparency International* consideră că aceste etape ar putea include:

- Garantarea că asistența pentru dezvoltare are în vedere corupția în contextul programelor unei bune guvernări;
- Examinarea principiilor referitoare la achiziții, pentru a se garanta că agenția are competențe adecvate de combatere a corupției, atunci când corupția survine în tranzacții finanțate de către agenție;
- Invocarea ferma a acestor competențe atunci când este detectată corupția și întreprinderea măsurilor necesare pentru trecerea pe liste negre a consultantilor și furnizorilor implicați în activități de corupție;
- Examinarea modalităților prin care disputele cu consultanții și furnizorii pot fi rezolvate prin mecanisme de mediere internaționale, mai degrabă decât naționale; de exemplu, în Statele Unite mecanismele existente sunt adesea în favoarea unor despăgubiri, care nu sunt compatibile cu reglementările din alte state;
- Adoptarea unei abordări mai pro-actives în supravegherea contractului și administrarea proiectului. O astfel de abordare ar include controale serioase aleatorii (dar regulate), în care sunt implicate și alte instituții de credit (pentru a preveni dubla formulare a aceluiași pretentii), precum și proceduri corespunzătoare, profesionale și oportune, pentru rezolvarea plângerilor legate de corupție;
- Examinarea posibilității ca în poziții cheie ale instituțiilor vulnerabile, care solicită creditul, să fie plasat personal responsabil în fața agenției, în vederea garantării unui audit corespunzător,

¹³² Parlamentul a fost informat de către ministrul de finanțe că o astfel de mișcare ar putea genera opoziția Bancii Mondiale și a altor creditori bilaterali, iar legea a fost retrasă. Cu toate acestea, se pare că acest lucru nu a fost sesizat de Banca Mondială. Chestiunea este încă în curs de clarificare, de către TI - Nepal. Vezi, *TI Newsletter*, septembrie 1995; *Katmandu Post*, 7 iunie 1995, nota către Banca Mondială, oficiul Nepal, 27 februarie 1995.

¹³³ O notă detaliată asupra acestui proces, inclusiv documentația folosită, apare în *Companion Volume (TI Best Practice)*, www.transparency.org.

a continuării operațiilor de monitorizare și a acordării de sprijin pentru dezvoltarea abilităților manageriale financiare ale funcționarilor locali;

- Dezvoltarea unui dialog cu un grup de consultanți, angajați în medii de lucru libere de corupție și exploatarea ideilor acestora, cu privire la modul în care un astfel de mediu poate fi creat;
- Examinarea controlului intern asupra personalului și consultanților agenției, pentru a garanta ca orice tip de corupție internă este menținut la un nivel minim (inclusiv controlul averilor etc. ale factorilor de decizie și obligația de a declara relațiile cu furnizorii actuali sau potențiali: agențiile trebuie să adopte comportamentul pe care, pe bună dreptate, îl pretind de la instituțiile creditoare) și
- Investigarea plângerilor formulate de licitanții care nu au fost declarați câștigători, prin intermediul unor proceduri interne ale agenției, mai degrabă decât prin trimiterea acestor plângeri la autoritățile guvernamentale sau la instituțiile care au acordat creditul.

O problema de coordonare și de implicare a unor terti

Efectele unei legislații anti-corupție normale pot fi, de regulă, întârțate prin adăugarea a două elemente: coordonarea acțiunilor și implicarea tertilor.

Coordonarea este crucială. Majoritatea funcționarilor publici nu pot spune "da", ci mai degrabă "nu", "probabil" sau pur și simplu nimic. Amânarea nejustificată a deciziilor importante reprezintă, de regulă, indicatorul cel mai vizibil al faptului că există o înțelegere coruptă. Prin urmare, procedurile trebuie să respecte un calendar strict (care, deși este strict, admite că achizițiile sunt subiectul unor întârzieri frecvente, dar legitime). Dacă acest calendar nu este respectat, procedurile trebuie să prevadă un proces alternativ de luare a deciziei, pentru a face ineficient "santajul prin tergiversări".

De vreme ce partenerii dintr-o înțelegere coruptă nu sunt protejați de lege, perfectarea unor astfel de înțelegeri poate dura mai mult decât tranzacțiile obisnuite. Pentru a se înstitui companiile fantomă sau canalele de spălare a banilor este nevoie de timp, aranjamentele trebuind să fie deopotrivă invizibile și posibil de negat. Darea de mită și contra-performanța trebuie să fie strâns legate, deoarece încrederea reciprocă lipsește, de regulă. În unele cazuri, funcționarii publici și demnitarii doresc să creeze elemente cu care să împarta profitul. Uneori este nevoie să fie create două sau trei nivele de "mediatori", pentru a se diminua riscul expunerii partilor. Negocierile sunt delicates deoarece, la un moment dat, una dintre părți poate ignora înțelegerea și poate expune întreaga schemă. Toate acestea reclamă timp - timp pe care un cadru efectiv de reglementare nu îl va permite.

Rolul "tertilor" este, în principal, acela de a împiedica, în timpul luării deciziei și a procesului de implementare, crearea de relații interne bazate pe încredere. Procedurile trebuie să se focalizeze pe menținerea tertilor ca atare și împiedicarea implicării acestora în procesele interne. Ca și auditorii externi, "terții" vor furniza o expertiză dublată de integritate. Merita menționate aici mai multe măsuri:

- Terții pot furniza asistență în elaborarea documentelor de licitație (mai ales consultanți independenți, cu o bună reputație publică);
- Terții pot participa în evaluare (adăugând o notă de control independentă, de concurență sau de alt tip);
- Comitetul de acordare a contractului trebuie să fie compus din persoane cu integritate recunoscută, nu neapărat experți, participarea în comitete fiind un post de onoare publică, în care propria avere este supusă examinării publice;
- Comitetul de acordare a contractului trebuie să nu cunoască dinainte pentru evaluarea caror proiecte sunt necesare serviciile lor (pe listă trebuie să fie mai multe persoane decât este necesar pentru constituirea unui comitet), iar în timpul procesului de luare a deciziei, comitetul trebuie să fie plasat într-o poziție în care nu poate contacta în mod individual pe cei care au prezentat oferte (acest lucru poate implica un mediu în care se poate exercita ușor un tip de control, cum ar fi un hotel); în situația în care comitetul nu poate decide într-un termen dat, poate avea loc o nouă sesiune de evaluare, cu un comitet cu componentă diferită;
- Autoritatea care execută lucrările nu trebuie să aibă drept de vot în comitetul de evaluare a ofertelor, ci trebuie mai degrabă să se afle la dispoziția comitetului, pentru a răspunde la întrebări; acest lucru este valabil și pentru orice consultant internațional care a pregătit documentația pentru licitație;
- Implementarea proiectului trebuie să fie supervizată de un alt consultant decât cel care este responsabil pentru pregătirea documentației;
- Proceduri speciale trebuie să blocheze fisurile prin intermediul carora costuri suplimentare, artificial create, sunt plătite prin bugetul național și nu din credite externe;
- Costurile suplimentare trebuie să fie acceptate numai în situația existenței unor rapoarte, care să identifice motivele de creștere a costurilor, la momentul în care acestea devin evidente. Nu

trebuie sa fie acceptate rapoarte *ex post facto*. Aceasta procedura îl face pe contractor responsabil de raportarea în timp util a dificultatilor aparute.

Nici una dintre acestea nu reprezinta o problema de moralitate, ci una legata de subminarea încrederii în eficienta tranzactiilor corupte si de maximizarea riscului celor implicati în acte de coruptie de a esua sau de a fi descoperiti.

Note

Capitolul 13

Sectorul privat corporativ

Mituirea cuiva nu reprezinta o crima, poate spune uneori un functionar: nu am nevoie de nimic daca vânzarile (sau proiectul) sunt refuzate; dar daca sunt acceptate, include si pentru mine 5% din pretul tau. Numai ca acest 5% poate fi 10%, 15% sau chiar 20%. La nivelul unei valori a bunurilor de 100 000 USD, suma de 10 000 USD poate sa nu declanseze sistemul de alarma. Dar daca nivelul este de 100 milioane? Aceasta "taxa a succesului" sta la baza marii coruptii.

- George Moody Stuart, conferinta despre coruptie, democratie si drepturile omului, din Africa de Vest, Cotonou, Septembrie 1994 -

Faptul ca orice companie din sectorul privat trebuie sa actioneze în conformitate cu legile tarii de resedinta în care este înregistrata reprezinta un principiu de baza. De asemenea, atunci când functioneaza sau face comert cu o alta tara, aceasta trebuie sa se supuna si legilor acelei tari. Cu toate acestea, pozitia acelor companii care încalca legile altor tari este neclara în prezent, cu exceptia Statelor Unite ale Americii, în care acest lucru este reglementat de Legea privind Practicile de Coruptie Straine (*Foreign Corrupt Practice Act - FCPA*) din 1977.

Coruptia persoanelor oficiale este, implicit sau explicit, ilegala în orice tara care are un stat de drept si, prin urmare, nu trebuie sa reprezinte o optiune pentru nici una din companiile din sectorul privat. În principiu, nu exista nici o diferenta între suma mare de bani data drept mita unui ministru sau unui înalt functionar (coruptia mare) si suma mai mica data unui functionar de rând (coruptia mica). Cu toate acestea, practica de lucru în anumite tari poate constitui cauza pentru care unele companii justifica aceasta distinctie.

Directorii unei companii au responsabilitatea de a se asigura ca toate legile importante sunt respectate. Multe companii, în special cele implicate în tranzactii internationale, au propriile coduri de conduita, care pot cuprinde prevederi anti-coruptie. Este esential, în situatiile în care astfel de coduri exista, ca ele sa fie aplicate daca nu cumva regulamentele interne sunt toate considerate "flexibile". Acceptarea interna a mituirii poate conduce la o contabilitate falsa, la declaratii false de venit si mituirea personalului companiei. Unele organizatii de afaceri sau profesionale (de exemplu, Camera Internationala de Comert) au coduri de conduita pentru proprii membri, însa - de regula - acestea au mai degraba un caracter de recomandare decât obligatoriu.

Unul dintre principiile importante ale competitiei în licitatii spune ca acele companii care ofera cea mai buna combinatie pret-calitate, uneori intrând în calcul si alti factori cum ar fi livrarea sau termenii financiari, trebuie sa câstige contractele. Coruptia este un factor inacceptabil, care distruge o astfel de competitie libera si echitabila.

Managementul de vârf si comportamentul ne-etic/lipsit de etica
"Cele patru probleme importante ale comportamentului ne-etic al managementului de vârf (care reprezinta mai mult de 80%) sunt conflictul de interese, mituirile ilegale, folosirea neadecvata a informatiei companiei si tratamentul inechitabil al furnizorilor si al contractorilor."¹³⁴

¹³⁴ Sondajul asupra eticii în afaceri, condus de ICAC din Hong Kong, martie 1994.

Cine este responsabil pentru prevenirea fraudelor ?

"Exista încă multa confuzie cu privire la cine are responsabilitatea pentru dotarea unui sistem de control intern în afacerile individuale si pentru prevenirea si descoperirea fraudelor. Numai 29% si respectiv 22% au dat raspunsul corect: întregul consiliu de administratie."¹³⁵

Puncte vulnerabile

Companiile din sectorul privat simt nevoia sa mituiasca, în sensul mării coruptii, în trei domenii importante. Primul domeniu priveste faptul ca în anumite tari, mai ales în cele în curs de dezvoltare, este foarte dificil pentru cineva sa câstige un contract guvernamental sau para-statal fara sa plateasca mita o suma mare de bani. Acest lucru este facut de regula printr-un reprezentant, care primeste un comision procentual atunci când tranzactia este garantata. O companie își poate justifica atunci actiunea nu numai pe temeiul "necesitatii afacerii", dar si prin aceea ca se conformeaza practicii locale.

Al doilea domeniu se refera la faptul ca, desi orice forma de mituire este considerata gresita din punct de vedere moral, mituirea în strainatate este în general acceptata, deoarece toata lumea o practica. Aceasta poate fi aparata din punct de vedere moral chiar pe temeiul ca afacerea respectiva salveaza locuri de munca, desi costurile pot sa fie locurile de munca din alta parte. Al treilea factor intervine în cazul companiilor care nu prea au de lucru si încearca sa si-l creeze, prin oferirea unor sume de bani foarte atractive pentru cei care iau decizii, astfel încât acestia sa aprobe achizitii de bunuri sau proiecte care nu sunt necesare.

Cele trei domenii de mai sus au un element suficient de adevar în ele pentru a satisface constiinta companiei care este în cautare disperata de tranzactii si care nu se considera obligata din punct de vedere legal sa respinga marea coruptie ca instrument, mai ales în cazul în care este folosita indirect printr-un reprezentant. Multi directori se simt, de asemenea, îndreptatiti sa se ascunda în spatele propriei lor ignorante, operatiunile companiei, mai ales operatiunile externe. Desi o astfel de atitudine nu are nici o validitate legala, acesta este un fenomen raspândit si poate conduce la situatia în care un director nu se simte deloc responsabil pentru chestionarea nivelului comisionului unui reprezentant strain, chiar daca acesta pare excesiv.

Sondaj cu privire la etica afacerilor, coruptie si fraudă

Nivelul standardelor etice percepute ca fiind moderate sau scazute de catre managementul superior în:

Afacere sau comert propriu: 53,8%

Comunitatea afacerilor în general: 74,4%

Tineri: 77,4%.¹³⁶

Mituirea în strainatate

Recomandarea OECD, din mai 1994, a generat o dezbatere importanta cu privire la infractionalitatea mituirii transfrontaliere. Daca o companie cu sediul în tara A mituieste un oficial din tara A, atunci ea comite o infractiune. Daca aceeași companie mituieste un oficial din tara B, atunci comite o infractiune în tara B. În acest din urma caz, se comite o infractiune si în tara A?

În situatia în care compania este americana si se supune prin urmare FCPA, nu exista nici o îndoiala cu privire la infractionalitatea sa. Însa în cazul în care aceasta companie nu este americana si întreaga tranzactie are loc în afara propriei sale tari si prin intermediul unei a treia parti, pare destul de îndoielnic ca va fi considerata drept o infractiune în propria sa tara. Aceasta este cu siguranta conceptia pe care cele mai multe companii o au si, pâna când problema nu este clarificata, companiile sunt vulnerabile în astfel de situatii.

Directorii trebuie sa înțeleaga si sa accepte responsabilitatea care le revine pentru a face ca propriile companii sa respecte legile tuturor tarilor unde opereaza si sa joace un rol activ si responsabil pentru a asigura, de câte ori este posibil, ca spiritul si litera legii sunt respectate. Se pare ca marea coruptie în tranzactiile internationale, care distorsioneaza competitia si are un impact restrictiv asupra comertului, încalca regulile noii Organizatii Mondiale a Comertului (OMC). A statua ca aceasta reprezinta o infractiune ar reprezenta un imens pas înainte, desi în astfel de cazuri despagubirile ar fi mai degraba civile decât penale, si ar reprezenta, prin urmare, o piedica minora pentru oamenii de afaceri.

Desi s-a afirmat deja ca nu exista, în principiu, nici o diferenta între coruptia mare si coruptia mica, companiilor ar trebui sa li se scuze faptul de a crede ca diferenta consta într-o chestiune de dimensiune.

¹³⁵ Sondajul Price Waterhouse asupra responsabilitatii corporatiste, ianuarie 1995.

¹³⁶ Sondaj condus de Centrul de Dezvoltare al Eticii, Hong Kong, noiembrie 1994.

Marea coruptie are drept scop influentarea factorilor de decizie în favoarea unor companii și în detrimentul altora, sau pentru a favoriza un proiect sau un contract de achiziții în detrimentul alternativelor existente. Platile de "ungere" sau de "facilitare" facute către funcționari minori (pentru a-l determina să facă ceea ce sunt deja plătiți să facă) sunt extrem de neplăcute; dar se admite că, în lumea reală, companiilor nu li se poate pretinde să adere la cele mai stricte principii cu privire la lucruri minore. De exemplu, în Statele Unite, FCPA nu se aplică acestor "plati de ungere", deși cu siguranță că nu le trece cu vederea. Atât timp cât poziția cu privire la comisiunile necuvenite (bribes) platite în tranzacții internaționale rămâne neclară în dreptul penal și civil, codurile de conduită voluntare ale companiilor vor fi importante pentru stabilirea conduitei tuturor angajaților și pentru a indica terțelor părți standardele la care trebuie să se aștepte din partea companiei. În privința forței lor, codurile companiilor variază mult. Cele mai puțin folositoare sunt cele care se limitează la expresii de principiu bine intenționate, dar vagi. Cele mai bune sunt cele care nu numai că sunt foarte specifice, dar care reclamează o semnătură anuală sau bi-anuală din partea directorului executivului, care să confirme astfel că ele au fost respectate în toate privințele¹³⁷. Cu toate acestea, trebuie să admitem că cel mai bun cod voluntar este efectiv în măsura în care consiliul de administrație al companiei este convins că e nevoie de el. Directorii trebuie să își asume responsabilitatea de monitorizare a aplicării și a respectării codurilor companiilor, admitând prin aceasta că ele reprezintă mijloace efective de descarcare a propriei lor responsabilități cu privire la menținerea standardelor juridice și morale ale companiei. Este de înțeles faptul că, în condițiile actuale ale unei corupții mari extinse și a incertitudinilor juridice, multe companii aflate în căutare de contracte internaționale au rețineri cu privire la perspectiva pierderii unei afaceri în fața celor care mituiesc. Cu toate acestea, companiile ar putea să reclame existența unor pacte împotriva mituirii, impuse de anumite țări tuturor participanților la licitații pentru contracte publice. În astfel de pacte, toți jucătorii pornesc de la același nivel de joc și, deși încă persistă un anumit risc de mituire, acesta este cu mult redus¹³⁸. Pare să existe un motiv considerabil pentru ca asociațiile și federațiile profesionale internaționale să includă o clauză anti-corupție obligatorie în codurile lor etice, cu sancțiunea ridicării calității de membru pentru nerespectarea acesteia. Când o asemenea asociație este puternică în termenii calității internaționale a membrilor, membrii săi nu au de ce să se teamă de avantajul dării de mită, pe care l-ar avea cei care nu au calitate de membri. De exemplu, de la instituțiile financiare ne-am putea aștepta să sprijine membrii unui corp profesional adecvat în fața celor care nu au calitatea de membru. În sfârșit, companiile din sectorul privat ar trebui să recunoască faptul că marea corupție este inamicul standardelor ridicate și al eficienței. Atunci când factorul de decizie este influențat prin mituire, sunt create oportunitățile pentru ca furnizorii aflați sub standard să câștige un contract, în dauna celor ale caror produse, reputație sau abilități ar face din acestia câștigătorii cei mai probabili ai unei competiții corecte.

Companiile ca victime

Unul dintre motivele cele mai importante pentru ca o companie să își analizeze comportamentul etic poate fi acela al propriului interes. Există probe tot mai multe care par să indice că acele companii care încurajează actele de corupție ale propriilor angajați, în străinătate, își asuma un risc foarte mare. Contabilitatea "dublă", conturi bancare secrete, pe durata cât acestia execută pedepse privative de libertate, și folosirea fostului personal de conducere drept "intermediari", sunt de natură să cultive o atmosferă în care este justificată activitatea infracțională. Acest lucru este periculos în sine și poate fi numai o chestiune de timp înainte ca însăși compania să descopere că este victima unui comportament similar din partea angajaților săi¹³⁹.

Încă și mai importantă este poziția companiei, atunci când descoperă că unii dintre angajații săi au încălcat legea, iar firma este dată în judecată. Cum anume este cel mai bine să se apere? Dacă aceasta a avut informații cu privire la plăți ilicite efectuate către un număr mic de funcționari și demnitari publici și – indiferent dacă Consiliul de Administrație este are sau nu cunoscătoare – dacă le-a ascuns fața de Consiliul de Administrație, nici un reprezentant al puterii judiciare nu va fi impresionat de susținerile facute de organele de administrație cu privire la nevinovăția companiei. Sistemele de drept reclamează tot mai mult existența în firme a unor proceduri interne, care să reglementeze aceste lucruri. Prin aceasta, se respectă principiile instituite de către corporații mai luminate. Statele Unite acordă asistență în acest domeniu. Ele au dezvoltat un model excelent care merita să fie adoptat de alte state - Principiile Generale de Sancționare din 1991. Comisia care a elaborat aceste

¹³⁷ Exemple de coduri de conduită ale companiilor pot fi găsite în *Companion Volume (TI Best Practice)*

www.transparency.org.

¹³⁸ Vezi *Companion Volume* pentru un exemplu de pact anti-mituire.

¹³⁹ Un număr de firme germane au fost implicate în scandaluri în 1995, care au inclus acuzații de mituire în contracte de construcții pentru construirea de noi fabrici, și în care cel puțin unul dintre administratorii străini a manipulat exporturile în beneficiul personal.

principii a fost initial instituita pentru a examina sanctionarea indivizilor, dar cea mai mare contributie a acesteia în jurisprudenta penala a survenit atunci când a examinat pozitia corporatiilor. Raspunzând cercetarii care indica faptul ca amenda medie pentru o corporatie consta în aproximativ 20% din valoarea pagubelor produse prin comiterea infractiunilor, Comisia a decis ca sentintele sa fie date de catre o companie similara celei implicate; cu alte cuvinte, trebuie sa fie evaluata "o buna cetatenie corporativa" a firmei.

Aceasta decizie nu intentioneaza sa sanctioneze companiile pentru un comportament corporativ defectuos, ci mai degraba sa recompenseze un comportament adecvat. Daca o firma este condamnata pentru comiterea unei infractiuni, o amenda ar fi în mod normal de trei ori mai mare decât valoarea daunelor produse. Cu toate acestea, daca o companie poate dovedi ca aplica un program etic efectiv, amenda poate fi redusa pâna la 95% din valoare¹⁴⁰.

Principiile Federale de Sanctionare din 1991 prevad urmatoarele:

Semnul distinctiv unui program efectiv de prevenire si descoperire a încalcarilor legii consta în aceea ca organizatia exercita toate diligentele necesare pentru prevenirea si descoperirea comportamentului infractional a angajatilor sau agentilor sai. Aceasta presupun sapte trepte:

1. trebuie sa existe standarde si proceduri de conformare, care sa fie respectate de catre angajati etc., care sa aiba capacitate rezonabila de reducere a posibilitatii survenirii unui comportament infractional;
2. trebuie sa existe un individ sau un grup de indivizi special desemnati sa asigure respectarea celor prevazute la (1);
3. corporatia trebuie sa întreprinda toate masurile necesare pentru a nu delega o autoritate discreționara considerabila indivizilor cunoscuti pentru tendinta de a se angaja în activitati ilicite (sau care ar trebui sa fie cunoscuti ca atare);
4. corporatia trebuie sa aiba programe de comunicare si de pregatire;
5. corporatia trebuie sa fi întreprins toate masurile necesare pentru a genera conformarea cu privire la standardele sale (probabil si prin intermediul unor principii de încurajare si de protectie a informatorilor interni);
6. standardele trebuie sa fie implementate în mod consistent, prin mecanisme disciplinare, inclusiv exemple, prin care indivizii sunt raspunzatori pentru nedetectarea unor asemenea comportamente;
7. dupa descoperirea unui delict, corporatia trebuie sa întreprinda toate masurile rezonabile pentru modificarea sistemului si evitarea repetarii unor astfel de situatii.

Exista un interes considerabil pentru aceste Principii si pentru modalitatile în care ele modeleaza comportamentul etic si elaborarea politicii interne în sectorul corporatist din Statele Unite. Este foarte posibil ca acestea sa fie considerate oportune si în afara Statelor Unite, mai ales în conditiile în care raspunderea penala a companiilor reprezinta o problema delicata în cele mai multe sisteme de drept si în care orientarea este tot mai mult în sensul reglementarilor interne.

S-a sugerat, de asemenea, ca sectorul de afaceri sa determine printr-o auditare modul în care problemele etice sunt tratate în realitate, sa își testeze comportamentul prin raportare atât la standarde externe, cât si la propriile valori¹⁴¹. Un studiu important se desfasoara acum de catre Institutul European de Etica a Afacerilor, în scopul de a dezvolta instrumentele necesare pentru astfel de auditari etice interne¹⁴².

Pot companiile etice sa concureze pe pietele corupte?

Pot companiile etice sa concureze pe pietele corupte? Este etic pentru acestea chiar si sa încerce? S-a sugerat¹⁴³ ca, în termeni generali, o afacere poate fi justificata din punct de vedere etic prin desfasurarea într-o cultura care are trasaturi lipsite de etica daca:

- aceste trasaturi sunt imposibil de evitat, cel puțin pentru moment;

* În sistemul juridic român, nu exista conceptul de raspundere penala a persoanei juridice, prin urmare o companie nu poate savârși, în acest sens, o infractiune. Raspunderea penala revine numai persoanei fizice, singura susceptibila de savârșirea unei fapte prevazute de legea penala.

¹⁴⁰ Pentru o discutie despre aceste principii, vezi *Business Ethics: The New Bottom Line* by Sheena Carmichael, Demos, Londra, 1995.

* În original, "whistle blower".

¹⁴¹ *Ibid.*, p. 51.

¹⁴² Institutul European al Eticii în Afaceri, Universitatea Nijenrode, Academia Olandeza de Afaceri.

¹⁴³ "Ethical Attitude to Bribe and Corruption", discurs al lui Jack Mahoney la Universitatea din Hong Kong, 1994.

- activitatea este desfasurata pentru afaceri justificate si de ratiuni sociale;
- se încearca schimbarea acelor trasaturi ne-etice.

Acest argument se îndreapta catre situatiile în care plângeri oficiale ale grupurilor de companii au schimbat practica dării de mita în unele tari si s-au dovedit a fi mai eficiente decât eforturile depuse de catre firme în mod individual. Experienta corporatiilor americane responsabile a aratat, de asemenea, ca pâna si pe o piata ne-etica faptul ca guvernul face afaceri cu o companie cunoscuta drept una etica poate reprezenta, în sine, un plus. "Faceti afaceri cu noi, ar putea spune o companie, si propria populatie va lua act de integritatea voastra". Agentii de vânzari spun, de asemenea, ca a face apel la existenta legii americane privind practicile corupte straine (FCPA) si la faptul ca propria companie se conformeaza acestei legi poate reprezenta un argument suficient pentru a îndeparta de pe agenda orice discutie despre piedici sau stimulente ale tranzactiei.

Cu toate acestea, ar fi eronat sa sugeram ca, în afaceri, profitul este obtinut numai de catre cei care au un comportament etic. Dovada este elocventa: afaceri de valoare mare sunt obtinute prin comportamentul ne-etic al companiilor care, în unele sectoare, au transformat avantajul competitiv în mita competitiva. Ar fi, prin urmare, nerealist sa ignoram impactul LPCS asupra corporatiilor americane responsabile, sau dorinta acestora de a vedea aceleasi constrângeri aplicate si competitorilor lor.

Semnale de avertizare asupra potentialilor angajati corupti...

- refuzul acceptarii unui post, chiar în conditii de promovare, sau refuzul de a parasi postul;
- obiceiul de a sta peste program, când putine alte persoane sunt prezente;
- achizitii frecvente si repetate de cantitati mici de materiale (de la acelasi/aceeiasi furnizor/furnizori);
- plata în numerar sau prin mijloace de plata exceptional de rapide sau de încete;
- rapoarte frecvente privind pierderi de marfa sau stocuri expirate sau debite nerecuperate;
- cumparaturi frecvente la pret de reducere sau la pretul practicat doar pentru personalul furnizorului;
- facilitati de creditare excesive.

Cea mai buna practica

Cea mai buna practica impune sectorului privat urmatoarele:

- sa respecte legea locului în toate statele în care opereaza;
- sa se asigure ca directorii sunt pe deplin constienti de raspunderea lor juridica;
- sa insiste asupra clarificarilor sau eficientizarii legii, daca respectarea legii respective plaseaza compania într-o pozitie competitiva dezavantajoasa;
- sa introduca clauze specifice împotriva mituirii în codurile corporatiste de conduita si sa se asigure ca toti angajatii stiu ca acestea trebuie respectate;
- sa încurajeze directorii sa monitorizeze aplicarea si eficientizarea codurilor de conduita;
- sa încurajeze orice structura profesionala internationala din care directorii fac parte, sa includa în codul de conduita o clauza obligatorie împotriva mituirii;
- sa sprijine un pact national anti-mituire cu referire la orice licitatie off-shore si
- sa exercite presiuni asupra guvernului, în mod direct sau prin intermediul corpului comercial sau profesional al companiei, pentru sprijinirea initiativei anti-coruptie a OECD si pentru încurajarea Organizatiei Mondiale a Comerțului sa recunoasca în marea coruptie un obstacol în calea tranzactiilor corecte.

Cadouri – cui si pentru ce?

Contactele personale în afaceri, ca si în alte domenii ale vietii, își gasesc deseori expresia în schimbul de cadouri si ospitalitate. Cu toate acestea, în afaceri acest lucru poate deveni o problema mult mai plina de semnificatii atunci când se întâlnesc potentialii cumparatori si potentialii vânzatori. Apare imediat întrebarea daca un cadou este adecvat si, probabil, daca nu cumva ar trebui descris mai degraba în termeni corecti drept mituire. De exemplu, atunci când un agent de vânzari lucreaza pentru un bonus de performanta, sau este nevoit sa acopere un ordin pentru a-si pastra slujba, tentatia de a face uz de toate mijloacele la indemâna (inclusiv de prezentarea unor "cadouri" pentru clienti) poate fi considerabila. Prin urmare, este de dorit pentru companii sa aiba politici si reglementari interne cu privire la oferirea si acceptarea cadourilor.

Recent, o firma de consultanta daneza a elaborat un studiu despre "politica darurilor" (în august 1995), dupa ce a fost aleasa o noua administratie, care a decis ca este în cel mai bun interes al companiei sa reglementeze practici pe care le considerau usor scapate de sub control. Studiul prevede urmatoarele:

Politica darurilor: cadourile vizibile sunt, în general, considerate practici normale si sunt sprijinite de catre companie, în timp ce cadourile invizibile sunt considerate mituire si nu sunt sprijinite. Vizibilitatea se refera la actiuni vizibile si legale în societatile în care lucram.

Principii referitoare la cadouri:

Cadouri vizibile. Sunt considerate în general cadouri vizibile practicile de afaceri obisnuite si sprijinite de catre companie, în conformitate cu principiile de mai jos:

Promovate: materiale publicitare ale companiei (cravate, pixuri, umbrele). Cantitati rezonabile (max. 2-3 cadouri/persoana). Decizie: conducerea companiei.

Sprijinite: flori, vin, cadouri (valoare sub 200 USD). Ocazia speciala si motivul trebuie sa fie specificate în cerere. Decizie: conducerea companiei.

Sprijinite: invitatii la cina (cu sau fara sot/sotie). Ocazia specifica si motivul trebuie mentionate în cerere. Decizie: conducerea companiei.

Sprijinite în ocazii exceptionale: vizita de lucru în tara sau în locuri legate partial de munca, favor vizibil. O nota cu privire la motiv, relatia de lucru si buget trebuie sa fie completata. Aspectele cu privire la relatia de lucru trebuie sa fie clare participantului. Decizie: directorul.

Cadouri invizibile

acceptate: taxe neoficiale pentru desfasurarea obligatiilor zilnice legate de munca contractata (obtinerea de permise, vize, abonamente telefonice, etc.). Trebuie completata o nota care sa fie atasata cererii de acoperire a costurilor cadoului, cu detalierea eforturilor depuse pentru evitarea acestuia. Decizie: conducerea companiei.

Nepermise, de regula: cadouri mari (peste 200 USD). Decizie: directorul.

Nepermise: cadouri direct în numerar.

Nepermise: cadouri în numerar, prin intermediari.

Nepermise: angajarea "secretara" a personalului altor organizatii.

Strategia de implementare: Obiectivul este acela de a implementa complet politica pâna la data de 1 ianuarie 1998. Tuturor directorilor de companii li se va cere sa implementeze politica în propriile companii. Tuturor agentilor si reprezentantilor firmelor li se va cere sa adere la aceasta politica si sa formuleze în scris faptul ca respecta legile propriilor tari.

Implementarea va avea loc în trei etape:

Etapa 1: Pregatirea listei cu tarile în care politica este deja implementata (înainte de sfârșitul anului 1995).

Etapa 2: Reducerea tarilor care nu au implementat-o cu 50% în 1996.

Etapa 3: Reducerea tarilor care nu au implementat-o la 0 în 1997.

Ce anume fac organizatiile internationale:

Pâna în 1995, institutiile UE au manifestat un interes redus cu privire la problema coruptiei, considerând-o în principal drept o problema a statelor membre. Memorandumul TI catre UE din noiembrie 1995 a contribuit la constientizarea ca UE poate si trebuie sa faca ceva în lupta împotriva coruptiei internationale. O prima initiativa a fost întreprinsa de Consiliul de Ministri al UE, în noiembrie 1995, cu privire la acele acte de coruptie, în care sunt implicati cetatenii ai UE si functionari publici europeni, legat de administrarea resurselor financiare ale UE. Un pas ulterior (februarie 1996) a încercat criminalizarea coruptiei functionarilor publici straini, daca fapta are loc pe teritoriul UE, în mod independent de interesele financiare ale Comunitatii.

Daca este realizat, acesta ar reprezenta un pas înainte, dar lasa înca deschisa chestiunea faptelor de coruptie, în care sunt implicate interesele UE, care au loc în afara intereselor geografice ale Uniunii. Cu toate acestea, în acest moment se întreprind eforturi pentru organizarea unor secvente ulterioare recomandarilor OECD din 1994.

Aceste masuri au fost stimulate de catre un prim raport al Parlamentului European (Raportul Salich din decembrie 1995), ca si de evenimente trans-atlantice: Summit-ul Trans-atlantic, care a avut loc în decembrie 1995 între Statele Unite si UE a adoptat un angajament politic extrem de puternic pentru combaterea coruptiei si a mita, prin implementarea recomandarilor OECD.

Tranzactia de elicoptere Agusta dintre Italia si Belgia (care a pus capat mai multor cariere politice) si cazul Foxley din Marea Britanie (în care mai multe state ale UE au fost implicate prin mituirea unor functionari publici implicati în achizitii din domeniul apararii) reprezinta exemple clare ale problemei, fie si numai în cazul sectorului militar. Mai recent, o companie germana a fost denuntata pentru mituirea unor functionari

ai serviciului secret spaniol, în vederea obținerii unui contract pentru echipament de securitate, necesar Olimpiadei de la Barcelona, precum și pentru spalarea banilor în Uruguay, pentru obținerea unor avantaje cu privire la taxe.¹⁴⁴

Există în acest moment discuții în Europa despre necesitatea unei convenții globale cu privire la mituirea funcționarilor și demnitarilor străini, și este posibil ca aceasta să se aplice pentru fapte care au loc pe teritoriul statelor parte ale tratatului. Consiliul European evaluează posibilitatea creării unei astfel de convenții. Rămâne întrebarea dacă acesta este cadrul adecvat. Consiliul este european, nu global, și până când nu este creată o convenție care să servească intereselor mai largi ale comunității internaționale, o șansă importantă de a face un pas înainte ar putea fi ratată.

În toate discuțiile despre corupția internațională în tranzacții, este vital să nu se piardă din vedere faptul că cererea pentru politici anti-corupție a venit dinspre țările mai puțin dezvoltate, și nu din cele industrializate. Proiectul Acordului Internațional cu privire la Platile Internaționale nu a fost ratificat de către Adunarea Generală a Națiunilor Unite, datorită unei lipse de voință politică din partea țărilor dezvoltate. La sfârșitul anului 1995, la insistența Statelor Unite, a Grupului celor 7, a Rusiei și a altor țări din Europa de Est, Adunarea Generală a Națiunilor Unite a cerut ECOSOC să își intensifice eforturile în acest domeniu¹⁴⁵. Proiectului de Acord include elemente importante ale transparenței: platile către funcționarii publici pentru îndeplinirea sau neîndeplinirea obligațiilor lor au fost interzise și s-a introdus sistemul pastrării documentelor (care, la cerere, pot fi puse la dispoziția petenților) privind platile efectuate către funcționari publici și intermediari.

Aceleași standarde se regăsesc în Regulile de Conduită pentru Combaterea Extorcării și Mituirii ale Camerei Internaționale de Comerț. Codul CIC trece dincolo de cerințele legale minime ale multor state. Dacă sunt respectate, va fi determinată o schimbare fundamentală a comportamentului internațional în tranzacții. Cu toate acestea, regulile sunt menite să reprezinte numai "o metodă de auto-reglementare", în speranța că "acceptarea lor voluntară de către companiile de afaceri nu numai că va promova standarde ridicate de integritate în tranzacții, dar va constitui o importantă protecție defensivă pentru acele firme care sunt supuse încercărilor de extorcare"¹⁴⁶.

Companiile au fost dispuse să semneze regulile, dar în realitate nici una nu s-a simțit obligată să respecte codul, deoarece natura voluntară a CIC reduce capacitatea acesteia de a exercita un control asupra membrilor și de a stabili mecanisme efective de monitorizare. Totuși, CIC răspunde acum criticilor prin modificarea codului și prin încercarea de a găsi mijloace de a-l face efectiv.

Dacă activitatea internațională a fost, până în acest moment, mai puțin productivă decât și-ar fi dorit mulți, este evident însă că ea a contribuit la demonstrarea unei recunoașteri clare și lipsite de ambiguitate a problemei, atât de către țările dezvoltate cât și de către cele în curs de dezvoltare.

Câteva probleme care trebuie analizate

Atunci când Forumul Economic Mondial s-a întâlnit la Davos, în ianuarie 1995, printre problemele discutate în cadrul lansării Inițiativei asupra Standardelor Anti-corupție pentru Afacerile Globale¹⁴⁷ au fost următoarele:

- În ce măsură este în interesul sectorului de afaceri să adopte practici etice? Dincolo de protecția structurilor de administrare în fața răspunderii penale și a sancțiunilor civile, corupția presupune costuri și creează distorsiuni economice, chiar dacă măsurarea acestora cu anumită precizie prezintă dificultăți analitice. Există o literatură tot mai cuprinzătoare care susține că tranzacțiile care respectă standarde etice înalte se bucură de anumite avantaje în relația cu clienții și cu furnizorii, cu angajații și cu agenții de reglementare. Dar aceste avantaje sunt, în egală măsură, greu de cuantificat. Este aceasta din urma teza, propusă de un număr tot

¹⁴⁴ prin spalarea banilor prin intermediul unei țări în curs de dezvoltare, aflată în afara rețelei existente de aranjamente privind asistența reciprocă, firma a putut susține că mita a fost platită în afara granițelor UE și astfel a obținut o reducere a taxelor. Nivelul ridicat al ratelor taxelor corporațiilor în Germania are semnificația că, prin intermediul sistemului de taxe, firmele germane își recuperează sumele plătite drept mita, într-un procent semnificativ mai mare decât reușesc competitorii acestora, care au sediul în alta parte.

¹⁴⁵ Există argumente puternice împotriva angajării pe un drum descendent al unei convenții globale sau cel puțin împotriva tratării acestei modalități drept unicul mecanism. O astfel de convenție ar dura ani până ar fi creată, și un deceniu sau mai mult până când intra în vigoare (ar fi ratificată) - dacă acest lucru se întâmplă în cele din urmă. Mai mult, cei care au dorit să obstrucționeze eforturile depuse în alte forumuri ar putea să se ralieze inițiativei ECOSOC și să pretindă că este de preferat angajarea pe linia comună.

¹⁴⁶ Regulile apar în *Companion Volume (TI Best Practice)*, www.transparency.org.

¹⁴⁷ Forumul Economic Mondial, 53 Chemin des Hauts-Crêts, CH-1223 Colony-Geneva, Elveția: tel. + 41 22 736 43; "Inițiativa pentru standarde anticorupție în afaceri globale", pregătită pentru Forum de Patrick Glynn, Resident Scholar, American Enterprise Institute for Public Policy Research.

mai mare de experti în etica contemporana a afacerilor, în concordanta cu cerintele lumii reale?

- Se plaseaza initiativele individuale de afaceri, care aleg sa respecte standarde etice ridicate, într-un dezavantaj sistemic fata de competitori? Pot aceste costuri sa fie echilibrate prin alte mijloace?
- Care este relatia dintre standardele etice globale ale unei companii si probabilitatea ca o firma sa devina victima, din punct de vedere penal, din cauza propriilor angajati? Se asigura companiile care pun accent pe standarde etice ridicate împotriva comportamentului costisitor al gulerelor albe din propriile sale rânduri?
- Mare parte din "coruptia" corporatista vine dintr-o adaptare la "regula jocului" locala, dintr-o anumita tara. În ce masura poate sectorul de afaceri însusi sa încurajeze o standardizare globala a practicilor etice sau în ce masura trebuie acest stimulent sa vina din partea guvernelor?
- În ce masura reprezinta coruptia un impediment pentru dezvoltarea unei tari? Unii experti rusi se tem ca atât coruptia cât si infractionalitatea au atins un nivel care descurajeaza serios investitiile straine. Au tarile în care coruptia este raspândita dificultati mai mari în atragerea capitalului strain sau sunt costurile coruptiei contrabalansate de alte avantaje (de exemplu o structura de salarizare scazuta)?
- În ce masura ne putem astepta ca tarile cu coruptie pe scara larga sa raspunda unei initiative din partea comunitatii de afaceri internationale? Pot afacerile sa determine în mediul politic o mai buna guvernare? Ar putea contribui articularea unor standarde etice globale la clarificarea mediilor juridice si politice complexe si schimbatoare în care opereaza acum corporatiile multinationale? Are sens ca mediul global al afacerilor sa încerce sa conduca eforturile catre o standardizare etica globala?

Note

Capitolul 14

Informatia si opinia publica

Se spune adesea ca publicul are "dreptul de a sti". Dar are publicul în realitate un astfel de drept, si daca da, atunci ar trebui sa îl aiba? Si daca e normal sa-l aiba, cum anume sa fie recunoscut, protejat si exercitat un astfel de drept? Argumentul în favoarea dreptului publicului de a sti a fost formulat succint de James Madison, unul dintre parintii Constitutiei americane: "Un guvern popular lipsit de informatie populara sau de mijloacele pentru a realiza acestui lucru nu reprezinta altceva decât un prolog al unei farse sau a unei tragedii, ori poate ambele. Cunoasterea va prevala întotdeauna asupra ignorantei, iar un popor care vrea sa se autoguverneze trebuie sa se înarmeze cu puterea pe care o asemenea cunoastere o genereaza."¹⁴⁸

Lupta pentru informatie are loc între public, care vrea sa fie informat si cei care nu doresc ca publicul sa aiba acces la informatie. Filosofia lui Madison sugereaza ca democratia nu poate exista în absenta libertatii informatiei, ca secretul reprezinta un obstacol pentru educatia politica a unei comunitati, astfel încât optiunile electorale se fac în conditiile insuficientei informatiei, ca oportunitatile indivizilor de a raspunde adecvat iniciativelor politice sunt scazute si ca este generat un climat politic în care cetatenii percep guvernul nu în conditii de responsabilitate si încredere, ci de rea-vointa si neîncredere. Dreptul de a sti este legat în mod inextricabil de responsabilitate, obiectul central al oricarui sistem democratic de guvernare. Judecata informata si aprecierea de catre public, presa si Parlament deopotrivă reprezinta o sarcina dificila si chiar lipsita de efect, daca activitatea guvernului si procesul de luare a deciziei sunt ascunse investigarii publice. Atunci când prevaleaza secretul, se pot pierde angajamente importante cu privire la resurse, prin închiderea efectiva a posibilitatii oricarei examinari viitoare si a regândirii în lumina unei dezbateri publice informate. Exista desigur si alte mecanisme, cum ar fi Parlamentul, instantele judecatoresti sau ombudsmanul, care actioneaza ca o pârghie de control a abuzului de putere exercitat de catre guvern. Totusi, pentru ca aceste mecanisme sa fie eficiente, accesul institutiilor la informatie reprezinta un imperativ. Dat fiind faptul ca un astfel de drept merita recunoasterea, cum anume poate fi el cel mai bine garantat?

¹⁴⁸ Citat în "*Freedom of Information Legislation*", de John Mc Millan (Biroul Omdusmanului Australian), prezentat la Întâlnirea Ministrilor Justitiei din Commonwealth, din aprilie 1980, Barbados, (Secretariatul Commonwealth, Londra, 1980), caruia autorii îi sunt îndatorati pentru alte argumente care au fost incluse în acest capitol.

O lege a accesului la informatie?

Daca guvernele s-ar purta într-un mod deschis, făcând ca informatia sa fie la îndemâna publicului si a indivizilor interesati, nu ar exista nici o problema. Aceasta abordare a fost experimentata, cel mai recent în Marea Britanie, dar în general nu a reusit sa se impuna. A furniza informatii care sa prezinte o imagine favorabila administratiei nu ar fi o problema; cu toate acestea, atunci când informatiile reflecta contrariul, abordarea voluntara este cel mai vulnerabila. În situatia în care furnizarea de informatii este o problema ce depinde de puterea discreționara fie a politicianilor, fie a administratorilor, tentatia de a-si conferi singuri prezumtia de nevinovatie este adeseori irezistibila, mai ales când informatia este stânjenitoare.¹⁴⁹ Acest lucru nu ar trebui sa împiedice un guvern sa faca eforturi concertate pentru a încuraja schimbari de atitudine, care ar conduce la relaxarea restrictiilor privind dezvaluirea informatiilor si la cresterea accesibilitatii celor care iau decizii, în fata presei si a publicului. Dar problema privind principiile administrative va fi întotdeauna aceea ca, în cele din urma, puterea discreționara exista. Se argumenteaza ca aceasta se opune unui principiu fundamental al dreptatii naturale – deoarece administratia este judecator în propria cauza. Acelasi argument sustine ca disputa în jurul accesului la informatie trebuie sa fie determinata de o a treia parte, care sa fie neutra. Legislatia este prin urmare unica alternativa. De aici, cererea (care pare sa fie tot mai mare) pentru o lege a accesului la informatie.¹⁵⁰ O lege a accesului la informatie nu numai ca instituie dreptul la examinare (exercitat, de exemplu, de catre ombudsman), dar instituie si practici care trebuie respectate, chiar si de catre cei care își doresc cel mai puțin sa faca acest lucru. Ea poate rasturna prezumtia generala a secretului. Cetatenilor li se confera dreptul legal de acces la documentele guvernamentale, fara sa faca mai întâi dovada existentei unui interes special, iar sarcina probei de justificare a restrictiei accesului cade în sarcina administratiei guvernamentale. Pot fi stabilite termene limita, în care cererile trebuie sa fie solutionate si sa poata fi conferit un drept autentic de access la anumite categorii de informatii. Cea mai veche legislatie care reglementeaza transparenta documentelor guvernamentale provine din Suedia si dateaza înca din 1776. Legea actuala a acestei tari este unica, prin aceea ca este una dintre cele patru legi care formeaza împreuna Constitutia tarii. Legea subliniaza principiile cele mai importante ale schemei transparente documentelor guvernamentale, însa reglementari detaliate sunt asigurate de o lege ordinara, Legea secretului. Sisteme similare, dar nu la fel de riguroase, au fost introduse în Norvegia si Danemarca în 1970, iar în Finlanda în 1971. De atunci, conceptul legislatiei referitoare la transparenta documentelor si informatiilor guvernamentale a început sa stimuleze crearea institutiei ombudsmanului în lume. Oricare ar fi întinderea legislatiei referitoare la accesul la informatiei, vor exista întotdeauna argumente împotriva acesteia si în favoarea categoriilor de informatii exceptate. Cel mai frecvent argument împotriva legislatiei referitoare la accesul la informatie este unul privitor la cost si la eficienta. Unele afirmatii sustin ca o astfel de legislatie ar îndeparta resurse si personal de la programe care ar putea, în realitate, sa genereze un impact asupra bunastarii publicului. Trebuie totusi avute în vedere costurile faptului de a nu avea o astfel de legislatie, care includ o lipsa de responsabilitate si transparenta, precum si un mediu fertil pentru coruptie. Apararea, securitatea nationala, relatiile externe, aplicarea legii si spatiul privat personal si, într-o oarecare masura, procesul deliberativ intern al unei agentii guvernamentale pot fi legitim îndreptatite sa fie protejate sau exceptate de la legislatia accesului la informatie. Legea suedeza a secretului, de exemplu, are nu mai puțin de 250 de exceptii, unele definite prin relatia cu protejarea intereselor, altele prin referire la categorii de documente. Multe exceptii contin o limitare în timp a exceptiei, care variaza de la nu mai puțin de 70 de ani la perioade scurte de numai 2 ani. Totusi, unele exceptii protejeaza documentele numai pâna când un eveniment anume survine. Optiunile sunt numeroase si variate, dar problema pare sa fie una tot mai importanta pentru societatile civile din lume. Se spune, de asemenea, ca prea multa deschidere poate constitui o piedica pentru schimburile de opinii libere si directe dintre functionarii publici, ca functionarii nu-si pot desfasura eficient activitatea într-un acvariu transparent. Acest argument are o anumita baza, dar trebuie cântarit prin comparare cu alternativa: secretul si lipsa de responsabilitate. Poate cineva sa sustina în mod serios argumentul ca

¹⁴⁹ Vezi, de exemplu, "Ministrii dezvaluie adevarul despre statiile de energie nucleara", *Guardian*, Marea Britanie, 21 August 1995: "Informatia financiara sensibila despre cel mai vechi si mai murdar dintre reactoarele tarii este tinuta sub secret de catre guvern, pâna când nu se privatizeaza statiile industriale energetice atomice mai moderne".

¹⁵⁰ Aceasta nu reprezinta o problema numai pentru tarile dezvoltate. Problema a fost ridicata, între altele, de catre participantii la seminarul despre Integritate din Arusha (1995) si de jurnalisti în seminarii din Uganda, cu ocazia celor trei conferinte africane despre *Drepturile omului, democratia si coruptie*, organizate de Forumul Conducerii Africane în perioada 1994-1995.

procesul de luare a deciziei care nu este supus controlului este preferabil procesului de luare a deciziei care este supus unui anumit control. Probabil cel mai bun exemplu de lege a accesului la informație este cel din Statele Unite, unde s-a demonstrat, în repetate rânduri, ca rapoartele, studiile și alte documente pot fi aduse la cunoștința publicului prin intermediul presei și a grupurilor comunitare, fiind în beneficiul cunoașterii și al înțelegerii publice. La fel de remarcabilă a fost acțiunea guvernului din Uganda, din noiembrie 1995, când acesta a invitat zece jurnaliști să participe și să scrie despre o întâlnire a celor implicați în strategia anti-corupție, inclusiv înalți funcționari din agenții de aplicare a legii. Întâlnirea a fost prilejuită de evaluarea progresului obținut în implementarea planului de acțiune național cu privire la integritatea țării: schimbările de opinie au fost deschise și animate, iar relatarile au fost considerabile și foarte favorabile.

Libertatea presei

Cu cât o societate este mai deschisă și mai transparentă, cu atât informația devine mai accesibilă în spațiul public. Un asemenea flux de informații face aproape imposibil chiar și pentru cel mai vigilent dintre cetățeni să țină pasul cu tot ceea ce se întâmplă. Parlamentul, întâlnirile autorităților publice și locale, sălile de judecată și companiile publice pot fi toate deschise publicului, însă nici un membru al publicului nu ar putea spera să participe la toate acestea. Maximul la care un cetățean se poate aștepta este să existe un corp diligent și profesional al mijloacelor de informare, care să se ocupe zilnic de cernerea acestei mase de informații, selectând – cu înțelepciune și în beneficiul interesului general – exact ceea ce ar trebui să îl preocupe pe un cetățean conștiincios, urmând ca apoi să transmită această informație în mod corect, responsabil și într-o formă concisă și clară. Desigur că se va manifesta un conflict inevitabil de interese între presa care își exercită rolul sau constituțional de informare a populației și dorința acesteia de a atrage un public larg, publicitate amplă și un profit important.

O presă liberă este, alături de o putere judecătorească independentă, una din puterile care nu ar trebui încredințate politicienilor și care poate avea rolul unei confronțări importante împotriva corupției în viața publică. Spre deosebire de judecători și procurori, presa privată nu este numită sau confirmată în funcție de către politicieni. Presa este auto-numită în funcție, însă este susținută de un public care îi apreciază rezultatele ca fiind valoroase și care este pregătit să plătească pentru aceste rezultate. Presa ar trebui să poată să fie independentă față de sistemul patronajului politic care este, chiar și în cea mai democratică dintre societăți, un fapt al vieții politice.

În măsura în care media este independentă, ea poate îndeplini o funcție efectivă de paznic public al comportamentului funcționarilor și demnitarilor publici. În același fel în care legislativul ar trebui să țină executivul sub observație zilnică, tot astfel presa ar trebui să monitorizeze atent legislativul și executivul, precum și pe toți ceilalți actori ale caror posturi au influență asupra domeniului public, în ceea ce privește corupția. Așa cum nota Henry Grunwald, fost redactor șef al cotidianului *Time Inc.*, "chiar și un guvern ales în mod democratic poate fi ușor corupt atunci când puterile sale nu sunt monitorizate de către o presă independentă"¹⁵¹.

Presă are de jucat un rol special și are o anumită particularitate în ceea ce privește combaterea corupției.

¹⁵² Politicieni și funcționari publici pot fi cu toții cu atât mai tentați să abuzeze de funcția lor publică pentru interese private, cu cât sunt siguri că nu există riscul expunerii și umilirii publice prin intermediul presei. În căutarea unui astfel de confort, politicienii, au încercat să sînă în frâu presa. Chiar și astăzi, există o multitudine de țări care cenzurează presa, care au o abundență de legi restrictive și care condamna jurnaliștii, în mod frecvent, la detenție. Astăzi, ca niciodată până acum, jurnalismul este o profesie periculoasă, în care rapirile și bataile sunt un lucru tot mai comun. Instinctul de a omorî mesagerul "purtător al vestilor proaste" (uneori în sens literal) este la fel de tentant ca întotdeauna. Cei aflați la putere încearcă, prea adesea, să restrângă rolul de paznic al presei și, în anumite cazuri, procedează astfel pentru a exploata pozițiile lor de putere, fără teama că ar putea fi expuși. Chiar și în societățile care se mândresc cu deschiderea lor, există autorități puternice care, plecând de la premiza că presa poate acționa "îrresponsabil", susțin legislația privind secretele oficiale, care restrânge într-o mare măsură dreptul de a ști și dreptul de a publica, precum și legi aspre cu privire la calomnie, care pot fi folosite pentru intimidarea indivizilor și ziarelor de a mai publica.

Trebuie să recunoaștem, de asemenea, că există corupție și în interiorul profesiei jurnalistice. În Mexic și Italia, de exemplu, mulți reporteri câștigă stipendii de la instituțiile pe lângă care sunt acreditați, pentru a-și suplimenta veniturile insuficiente. Se cunoaște, de asemenea, că jurnaliștii din multe alte țări, cum ar fi

¹⁵¹ Henry Grunwald, fost redactor șef, *Time inc.*, într-un discurs la Moscova, Rusia, mai 1993.

¹⁵² Acest lucru a fost recunoscut în Uganda și Tanzania, unde ambele guverne sprijină în mod real cursurile despre jurnalismul investigativ, organizate de *Transparency International* și de EDI.

Indonezia, accepta si ei astfel de plati. Acest lucru creaza un puternic factor descurajator cînd vine vorba de a mai investiga infractiunile care se petrec la nivel înalt.

Principiile unei prese libere

Guvernele trebuie sa adopte un set minim de principii, care sa reglementeze abordarile cu privire la presa. Un exemplu de astfel de principii a fost stabilit prin Carta pentru o presa libera, aprobata de ziaristii din 34 de tari, la Conferinta Mondiala *Vocile Libertatii*, cu privire la problemele legate de cenzura, care a avut loc la Londra, în 16-18 ianuarie 1987.¹⁵³ Secretarul General al Natiunilor Unite, Boutros Boutros Ghali a declarat ca "acestea (principiile Cartei) merita sustinerea tuturor celor implicati în promovarea si protejarea institutiilor democratice". El a adaugat ca aceste reglementari, desi cu titlu de recomandare, exprima obiective "la care toate natiunile libere trebuie sa aspire".

Carta pentru o presa libera

1. Cenzura, directa sau indirecta, este inacceptabila; prin urmare, legile si practicile care restrictioneaza dreptul presei de informare sa adune si sa distribuie liber informatia trebuie sa fie abolite, iar autoritatile guvernamentale - nationale si locale - nu trebuie sa interfereze cu conceptul de stiri editate sau audio-vizuale sau sa restrînga accesul la vreo sursa de stiri.
2. Mijloacelor de informare independente care difuzeaza stiri, atît scrise cât si audio-vizuale, trebuie sa li se permita sa apara si sa functioneze liber în orice tara.
3. Nu trebuie sa existe discriminare exercitata de catre guvern în tratamentul economic, sau de alta natura, aplicat mijloacelor de informare dintr-o tara. În acele tari în care exista si mijloace de informare guvernamentale, mijloacele de informare independente trebuie sa aiba acelasi acces liber, ca si cele oficiale, la toate materialele si facilitatile necesare pentru operatiunile de publicare sau de emisie audio-video.
4. Statele nu trebuie sa restrictioneze accesul la hîrtia de ziar, la facilitatile de editare si la sistemele de distributie, operatiunile agentilor de stiri si accesul la frecventele si facilitatile de emisie.
5. Practicile legale, tehnice si tarifare ale autoritatilor de comunicare care obstructioneaza distributia stirilor si restrictioneaza fluxul informatiilor sunt condamnate.
6. Mijloacele de informare guvernamentale trebuie sa se bucure de independenta editoriala si sa fie deschise diversitatii de opinie. Acest lucru trebuie sa fie afirmat atît prin lege, cât si de practica.
7. Trebuie sa existe un acces nerestricționat a mijloacelor de informare scrise si audio-vizuale dintr-o tara la stirile si serviciile de informatie externe, iar publicul trebuie sa se bucure de o libertate similara de a primi, fara interferenta, publicatii straine si emisiuni straine.
8. Frontierele nationale trebuie sa fie deschise ziaristilor straini. Nu trebuie sa fie aplicate cote, iar cererile de viza, de acreditari de presa si de alta documentatie indispensabila muncii lor trebuie sa fie aprobate în mod prompt. Ziaristilor straini trebuie sa li se permita atît sa calatoreasca liber printr-o tara si sa aiba acces la surse de stiri oficiale si neoficiale, cât si sa importe si exporte în mod liber toate materialele si echipamentele profesionale necesare.
9. Restrictiile privind intrarea libera în domeniul jurnalismului sau a practicilor anexe acestuia, prin intermediul licentelor sau a altor certificate procedurale, trebuie sa fie eliminate.
10. Ziaristilor, ca si tuturor cetatenilor, trebuie sa li se garanteze securitatea personala si sa li se acorde întreaga protectie a legii. Ziaristii care lucreaza în zone de razboi sunt considerati drept civili, care se bucura de toate drepturile si imunitatile recunoscute celorlalti civili.

Cine trebuie sa fie garantul unei prese libere?

Legile care proclama "libertatea de expresie" necesita sa fie sprijinite si aplicate de catre instantele de judecata. O putere judecatoreasca independenta reprezinta un deosebit sprijin pentru o presa libera. Este posibil ca, în absenta unei puteri judecatoresti independente, libertatea presei sa fie iluzorie. O preconditionie pentru construirea unei prese libere este reprezentata, prin urmare, de un sistem juridic care sa fie independent în fata influentelor politice si care sa aiba o directie constitutională ferma, în sensul sprijinirii

¹⁵³ Conferinta a avut loc sub auspiciile *World Press Freedom Publishers (FIEJ)*, Institutul International al Presei, Asociatia Presei Inter-Americane, Asociatia din America de Nord si Federatia Internationala a Presei Periodice.

conceptului de presa libera. Aceasta directie a instantelor de judecata poate fi influentata de Articolul 19 al Conventiei internationale cu privire la drepturile civile si politice, care prevede ca:

Orice persoana va avea dreptul la libertatea de opinie si de expresie; acest drept include dreptul de a cauta, primi si raspândi informatii si idei de orice tip, indiferent de granite, pe cale orala, scrisa sau tiparita, în forma artei, sau prin orice alt mijloc, la alegere.

Restrictii asupra acestor drepturi larg raspândite privesc drepturile sau reputatia persoanelor private, si problemele de securitate nationala. În vreme ce multi ziaristi ar admite ca astfel de restrictii sunt rezonabile, acestia ar fi cu totii de acord ca restrictiile trebuie interpretate într-un sens restrâns. Astfel, structurile legale si de reglementare nu ar trebui, de exemplu, sa prevada restrictii asupra presei, care ar putea sa o împiedice sa publice chestiuni ce ar putea dauna reputatiei publice a unor functionari publici. A proceda astfel ar însemna, de fapt, a îngradi libertatea de expresie. O decizie a Curtii Europene a Drepturilor Omului statueaza ca politicianul "se plaseaza inevitabil si în cunostinta de cauza, prin fiecare cuvânt sau fapta a sa, scrutinului atent atât al ziaristilor cât si al publicului larg si trebuie, de aceea, sa manifeste un grad ridicat de toleranta".

Cu toate acestea, în multe democratii tinere si fragile, experienta presei este limitata, iar tentatia de a fi mai putin responsabila este mai mare. Legile care, în esenta, confera spatiu suficient ca presa sa fie lipsita de responsabilitate, pot dauna dezvoltarea acestor democratii. În aceasta privinta, poate avea sens, de exemplu, stabilirea unor Consilii ale presei. Cu toate ca aceste Consilii ale presei nu au fost în general foarte eficiente, ele putând fi create pentru a furniza un forum deschis pentru plângerile aduse împotriva presei de catre public sau pentru a sanctiona aspru presa, atunci când aceasta este iresponsabila si, prin aceste mijloace, pot influenta comportamentul acesteia (într-un anumit grad). Consiliile presei trebuie sa fie independente si conduse de persoane foarte respectate pentru statura non-partizana politic si integritate. Aceste structuri nu trebuie sa aiba competenta de a pronunta sanctiuni juridice care ar face ca ele sa poata deveni cenzori foarte puternici. Ele trebuie, mai degraba, sa aiba prestigiul si integritatea care sa confere rapoartelor lor o mare forta morala.

Între jurnalismul responsabil si cel iresponsabil, exista o linie de demarcatie foarte fragila. Prin urmare, timpul si locul reprezinta factori importanti care ar trebui sa influenteze judecatile. Într-adevar, forta morala a Consiliilor presei reprezinta o modalitate mai eficienta pentru garantarea unei prese rezonabile, decât furnizarea de puteri crescute pentru guverne si instante în condamnarea acesteia. Asertiunile privind iresponsabilitatea presei conduc adesea la nevoia de legi si sisteme care sa asigure numai o libertate "rezonabila" a presei. Experienta arata ca termenul de "rezonabil" este subiectiv si ca acceptarea acestuia, în contextul dat, reprezinta primul pas pe panta destul de alunecoasa catre forme de cenzura. Abordarea "rezonabila" este adeseori invocata în chestiunile legate de securitatea nationala. Legea secretului oficial din Marea Britanie si legislatii similare din alte tari pot furniza o umbrela pentru toate problemele legate de activitati secrete ale guvernului. Presedintele Nixon, de exemplu, a încercat la începutul anilor 70 sa ascunda în Casa Alba înregistrari, sustragându-le accesului instantelor si a Senatului, pe considerente de securitate nationala. Cu toate acestea, ca urmare a publicatiei înregistrarilor, putini au fost cei care au admis ca publicarea lor a fost de natura sa dauneze securitatii nationale.

Fiind conditionati de-a lungul multor decade sa eticheteze problemele drept "confidentiale" sau "secrete" sau "strict secrete", functionarii publici guvernamentali au creat o puternica prejudecata împotriva accesului public la informatie si au încercat adeseori sa previna accesul prin invocarea securitatii nationale. În stabilirea celor mai bune practici, este important ca puterea judecatoreasca independenta sa fie obiectiva, atunci când confirma astfel de afirmatii. Ea trebuie sa adere la punctul de vedere ca toata documentatia guvernamentala e necesar sa apartina spatiului public si sa fie deschisa scrutinului public, cu exceptia cazului în care, din considerente de securitate nationala, exista un argument puternic si convingator, prezentat de catre guvern, în favoarea secretului. Puterea judecatoreasca trebuie sa fie întotdeauna constienta de faptul ca, pentru a mentine secretul cu privire la o anumita problema, guvernele au tendinta de a folosi argumentul securitatii nationale.

Cel mai eficient sistem de garantare a libertatii presei este unul în care presa însasi trebuie sa fie capabila sa se judece pe sine. A le conferi libertate de expresie publicistilor si ziaristilor înseamna, în egala masura, a-i împovara cu decizii dificile pe care trebuie sa le ia cu privire la responsabilitatea publica. În anii 60, *New York Times* a primit câteva mii de pagini de documente referitoare la razboiul din Vietnam, care au devenit cunoscute sub denumirea de Dosarele Pentagonului. Dupa ce s-au asigurat de autenticitatea documentelor, redactorii de la *The Times* au ezitat zile întregi pînă sa decida daca este sau nu responsabil sa le publice. Ei au cântarit consideratiile legate de siguranta nationala si dreptul publicului de a sti. În cele din urma, s-au decis sa publice. Decizia lor nu a fost luata usor si s-a dovedit ca multe persoane cu experienta în domeniul public, în drept sau în presa au avut perspective diferite cu privire la aceasta problema. Nici una nu a putut pretinde ca detine monopolul înțelepciunii si, mai mult decât atât, nici una nu a pretins ca judecata ziaristilor a fost neaparat inferioara celei a expertilor din alte profesii.

Decizia de a publica Dosarele Pentagonului a fost cântarita cu atentie de catre instantele judecatoresti care au ajuns la concluzia ca libertatea presei, astfel cum este prevazuta de Amendamentul 1 al Constitutiei americane, a fost de o importanta mai mare în acest caz decât motivatiile legate de securitatea nationala, invocate de catre guvernul Statelor Unite. Judecati logice de acest tip, facute de catre un sistem juridic independent, pot servi de-a lungul timpului la construirea unei traditii a presei libere. O astfel de traditie poate fi consolidata de "legi luminate", cum este legea din Statele Unite referitoare la libertatea informatiei, care da dreptul fiecarui cetatean sa obtina acces la aproape toate documentele guvernamentale.

Prin intermediul judecatii responsabile a redactorilor si ziaristilor, la care se adauga sprijinul sistemului judiciar, se dezvolta o traditie si o cultura a presei libere. Aceasta cultura este, înainte de toate, cel mai important garant al libertatii si al abilitatii presei de a functiona ca un paznic al celor care detin functii publice. Traditia trebuie sa furnizeze posibilitatea de a cerceta atent munca celor care se bucura de încrederea publica. Cultura presei, asa cum se vede în cele mai multe democratii de astazi, trebuie sa presupuna un sens al faptului ca este de datoria presei sa tulbure ceea ce este confortabil (pe cei care detin functiile publice), pentru a putea aduce confort celor tulburati (publicul larg). Fara îndoiala, o asemenea cultura poate conduce uneori la iresponsabilitatea presei. Acesta este un pret inevitabil, iar un sistem judiciar independent si înțelept, împreuna cu un Consiliu al presei eficient, pot fi capabili sa contribuie la reducerea acestor excese. Cu toate acestea, societatile trebuie sa fie dispuse sa plateasca un anumit pret pentru beneficiul mai mare al salvarii libertatii presei. În acceptarea acestui spirit fundamental exista o valoare, chiar daca nu aceea totala si literala al afirmatiei ca "o societate libera care se asteapta la o conduita responsabila din partea presei libere trebuie sa tolereze unele iresponsabilitati, uneori socante, drept pret al libertatii, deoarece o presa care are libertatea de a fi responsabila, trebuie sa aiba si libertatea de a fi iresponsabila", în conceptia Lordului McGregor of Durris (Presedintele Comisiei britanice pentru plângeri împotriva presei).

"Factorul critic în toate problemele legate de restrângerea libertatii presei este acela ca limitele trebuie sa fie dezbatute public si ca acestea trebuie interpretate de catre o putere judecatoreasca complet independenta, compusa din indivizi de cea mai înalta integritate".

Independenta mijloacelor de informare

Independenta mijloacelor de comunicare reprezinta un concept foarte complex. În termeni generali, acesta presupune ca, în urmarirea si practicarea profesiei lor, ziaristii trebuie sa fie liberi de orice forma de interferenta. În realitatea, cei care detin mijloace de informare intervin zilnic în operatiunile ziaristilor pe care îi au angajati. În multe tari, guvernul însusi este cel mai mare proprietar de mijloace de informare (adeseori al statiilor de televiziune si de radio centrale), fapt care submineaza conceptul însusi de asigurare a unei independente autentice a mijloacelor de informare fata de influenta statului.

Drepturile ziaristilor din companii ale statului si gradul de libertate de care acestia dispun sunt uneori, dar nu întotdeauna, stipulate si garantate de lege. Lipsa unei legislatii si reglementari în acest context reprezinta o amenintare directa pentru independenta mijloacelor de informare. În Marea Britanie, de exemplu, unde BBC este considerat ca functionând departe de bratul guvernamental si mai independent decât multe alte mijloace de informare guvernamentale din alte tari, guvernul a restrâns recent libertatea producatorilor si a ziaristilor. S-a interzis explicit BBC-ului, precum si altor mijloace de informare private, sa difuzeze în direct interviuri cu lideri ai Armatei Republicane Irlandeze (IRA). Argumentul ca "o presa dependenta financiar nu poate fi total libera" este, fara îndoiala, valid.

Pentru consolidarea independentei mijloacelor de informare trebuie întreprinse eforturi, prin privatizarea celor detinute de stat sau aflate sub controlul acestuia. În acelasi timp, trebuie dezvoltate sisteme care sa asigure o diversitate a celor care detin mijloace de informare, astfel încât competitia interna sa stimuleze o mare varietate de perceptii despre problemele de politici publice si un sistem de control al puterii politice a magnatilor presei.

Rivalitatea pietei face ca proprietarului corupt al unui ziar sa îi fie teama de a fi expus si serveste, de asemenea, ca un mijloc de intimidare pentru functionarul public corupt. La sfârșitul anului 1994, de exemplu, o editura detinuta de News Corporation (o companie multinationala condusa de Rupert Murdoch) a platit un avans de 4.5 milioane USD lui Newt Gingrich, membru al Congresului, noul purtator de cuvânt al Camerei Reprezentantilor, pentru doua carti. Mai multe surse au scris imediat despre oferta, iar unele au sugerat posibilitatea ca domnul Murdoch, care avea probleme importante cu structurile guvernamentale de la Washington, legate de dividendele sale în televiziune, sa fi mituit pe noul lider al Partidului Republican. Faptul ca afacerea a fost dezvaluata de presa a condus la anularea înțelegerii legate de acele carti.

O presa privata libera este posibila atunci când exista o competitie adevarata pe piata mijloacelor de informare. Cu toate acestea, multe tari nu au o abundenta de proprietari de mijloace de informare;

rivalitatea este mult mai puțin intensă, iar uneori se pot forma, în funcție de interesele politice, "carteluri" ale mijloacelor de informare. În anumite cazuri, mijloacele de informare dintr-o țară sunt conduse de o familie. O astfel de poziție puternic dominantă are ca rezultat faptul că magnatilor mijloacelor de informare nu le este teamă de expunerea de către rivali și, în era mijloacelor de informare electronice, puterea lor politică îi poate ajuta să aibă o mare influență în rezultatele alegerilor electorale.

Mai mult decât atât, țările în curs de dezvoltare au la îndemână puține fonduri pentru publicitate care ar putea sprijini presa. Drept consecință, mijloacele de informare în aceste țări sunt sub-finanțate și, uneori, lipsite de independență. Pe de altă parte, marii beneficiari ai publicității exercită un control enorm, în vreme ce entitățile politice și de afaceri au un spațiu larg pentru mituirea reporterilor (care sunt foarte prost plătiți), pentru ca aceștia să scrie reportaje care să servească interesului lor politic sau de afaceri. În acest tip de situații, adesea presa nu reușește să își îndeplinească rolul de paznic. Prin urmare, procesul de privatizare al mijloacelor de informare, ca și chestiunile mai ample privind proprietatea asupra mijloacelor de informare, trebuie să fie analizate cu atenție în contextul lor social și economic.

În numeroase situații, guvernele afirmă că instituțiile lor democratice sunt încă fragile și că presa lor liberă este lipsită de experiență, astfel încât proprietatea guvernamentală asupra acestora va reprezenta un avantaj. În asemenea circumstanțe, mijloacele de informare aflate în proprietatea statului nu e permis să dețină un monopol. În statele în care guvernul insistă asupra menținerii unor măsuri de control, trebuie să existe mijloace de protecție sau un sistem de reglementare independent, situate la intersecția dintre guvern și drepturile presei libere.

Cenzura

Cenzura presei poate îmbraca multe forme și apare în aproape toate țările. Puține țări au sisteme juridice care să garanteze libertatea absolută a presei. Amendamentul 1 al Constituției Statelor Unite, așa cum a fost aplicat de Curtea Supremă americană, este la fel de adecvat pentru garantarea unei societăți lipsite de cenzură ca și o lege specială. Constituția din Malawi este, de asemenea, unică în această privință, în măsura în care stipulează conceptul de libertate a presei nu o dată, ci de două ori, în următorii termeni: "fiecare persoană are dreptul la libertatea de expresie" și "presa are dreptul la dezvăluiri și publicări libere, atât în Malawi cât și în afara statului, precum și dreptul la cele mai complete facilități de acces la informația publică".

Aceasta nu înseamnă că nu trebuie să existe legi care să reglementeze libertatea de expresie. Dar, în măsura în care autoritățile publice încearcă să formuleze sisteme mai bune pentru garantarea acesteia, ele trebuie să accepte, în cele din urmă, libertatea este în pericol dacă indivizii care judecă litigiile referitoare la libertatea presei sunt aceiași cu cei din guvern, care pot avea un câștig personal din instaurarea secretului și a unui control public redus. Trebuie introdus un echilibru de responsabilitate. În numeroase țări, există constitutii și legi care reglementează noțiunea de presă liberă, dar care introduc, în egală măsură, constrângeri sub forma a ceea ce este adeseori descris drept limite rezonabile din considerente ale securității naționale sau ale spațiului individual privat. Ambele chestiuni sunt complexe. Se poate întâmpla ca securitatea națională să reclame anumite limite temporare asupra mijloacelor de informare.

Cu toate acestea, pericolul constă în aceea că guvernele vor face abuz de autoritatea și de puterea discreționară care le-au fost conferite, pentru a restricționa libertatea mijloacelor de informare. Totuși, există și argumente în sprijinul unei anumite reduceri a libertății presei care sunt valide. Acestea se referă mai ales la legi ce fixează standarde și obstacole împotriva pornografiei, a literaturii care proferează ura și a folosirii, de către publiciști, a mijloacelor de informare în scopul escaladării tensiunilor rasiale și etnice.

Intimidarea mijloacelor de informare

În multe țări s-au produs violențe împotriva ziaristilor, iar autoritățile publice au dat deseori dovadă de lipsă de voință, în adoptarea de măsuri în această privință. Singurul antidot eficient pentru un asemenea comportament este existența unor legi și a unor sisteme care să garanteze o presă liberă.

În Algeria și Columbia, de exemplu, un număr considerabil de ziaristi au fost uciși în ultimii ani. Criminalii nu au fost încă găsiți, iar adeseori autoritățile nu dovedesc prea mult zel în descoperirea celor vinovați. Cu ocazia celei de a 50-a Adunări Generale, în 16-20 octombrie 1994, Asociația Presei Interamericane a observat că un număr important de deținuți politici din Cuba execută pedepse privative de libertate pentru răspândirea propagandei inamice; în anul precedent, zece ziaristi au fost uciși în Columbia, patru în Mexic, trei în Guatemala și unul în Brazilia". Declarația făcută la această conferință, care a avut loc la Toronto, afirmă, printre altele:

"Refuzul reclamei guvernamentale, procese intentate presei, intimidari de catre narcotraficanta, au toate efect asupra exercitarii libere a profesiei de jurnalist".

Discriminarea exercitata de guverne între diferite mijloace de informare, "prin furnizarea pentru unii ziaristi a unui acces mai mare la informatia guvernamentala si o mai mare independenta efectiva de actiune", este un lucru comun. Aceasta poate lua o forma deschisa, în ce priveste accesul la informatie, atunci când guvernul acorda ziaristilor care lucreaza exclusiv pentru mijloacele de informare aflate în proprietatea statului preferential date. Sau, poate lua forma - ceva mai subtila - de a face publicitate exclusiv prin mijloacele de informare aflate în proprietatea statului sau prin cele care adera la punctele de vedere guvernamentale.

Puterile legale si de reglementare de care se bucura autoritatile guvernamentale sunt, de asemenea, folosite deseori pentru a intimida sau a cenzura mijloacele de informare. Guvernul poate impune, de exemplu, constrângeri asupra mijloacelor de informare în ce priveste cotele de import a hârtiei de ziar si taxelor speciale, precum si restrângerea frecventelor de emisie disponibile pentru mijloacele electronice de informare independente. Este probabil ca acest lucru sa devina o problema de importanta tot mai mare, pe masura ce posta electronica si noile tehnologii de comunicare a informatiilor confera noi oportunitati pentru oameni de a-si exprima liber opiniile în fata unei audiente largi, iar autoritatile publice încearca tot mai mult sa reglementeze presa.

În exercitarea libera a profesiei lor, protectia surselor reprezinta o obligatie fundamentala pentru ziaristi. Ei trebuie sa fie siguri ca pot publica fara sa fie supusi riscului amenzii sau detentiei pentru refuzul de a-si divulga sursele de informatie. Persoanele care dau ziaristilor informatii în mod neoficial trebuie sa aiba garantia ca ziaristii în care au încredere nu vor fi intimidati de catre autoritatile publice în vederea divulgarii identitatii surselor. Aceste asigurari sunt esentiale daca mijloacele de informare reprezinta cu adevarat o contra-fora în fata abuzului de putere din partea persoanelor publice.

Licenta de presa poate îmbraca multe forme si reprezinta, în mod frecvent, un tip de intimidare. În unele tari, guvernele încearca direct sa reglementeze acordarea de licente societatilor de presa si angajatilor acestora, în vreme ce în alte parti pot exista sindicate în domeniu, care încearca sa impuna practici restrictive asupra membrilor lor. Licenta de practica nu serveste interesului public. Eliminarea acestei licente ar trebui sa îi aiba în vedere si pe corespondentii straini; acestia ar trebui sa aibe acelasi acces la informatii si o oportunitate la fel de mare de a-si practica profesia ca si ceilalti ziaristi.

Legi de reglementare a calomniei exista peste tot, iar nevoia de a-i proteja pe indivizi împotriva defaimarii este fireasca. În multe tari se face o distinctie legala între tratamentul aplicat de presa persoanelor publice si tratamentul aplicat cetatenilor privati. Astfel de distinctii trebuie sa fie facute, în masura în care publicul are un drept mai larg de a fi informat cu privire la actiunile persoanelor care detin functii publice, decât cu privire la cetatenii privati. În acelasi timp, este important de distins între informatia care este facuta publica si tipul de persoana care a facut-o publica. Problemele legate de calomnie trebuie sa se refere, înainte de toate, la informatia diseminata prin intermediul mijloacelor de comunicare în masa.

Persoanele care sunt calomniate în presa trebuie sa aiba posibilitatea actiunii în conditiile legii. Instanțele ar trebui sa fie arbitru standardelor delimitarii spatiului privat fata de libertatea presei si sa furnizeze un ridicat grad de protectie în fata presei pentru indivizi care detin functii publice sau care sunt în pozitii din care pot influenta vietile unui numar mare de persoane. Sanctiunile date de instante trebuie sa fie echilibrate: acestea trebuie sa cântareasca între necesitatea de a-i sanctiona pe ziaristii care actioneaza în mod iresponsabil si dreptul societatii si nevoia unei prese a carei libertate sa nu fie îngradita de teama unor sentinte devastatoare în procesele de calomnie.

Legile britanice referitoare la calomnie, care pot fi considerate cât se poate de rezonabile de catre multe guverne sau avocati, în realitate înclina balanta împotriva libertatii presei. Modul de abordare american, care implica în mod explicit concepte ca cel intentie premeditata, favorizeaza foarte mult presa. Gasirea unui echilibru este dificila, însa foarte importanta. Aceasta reprezinta o provocare pentru instante si un motiv suplimentar pentru care numai existenta unei puteri judecatoresti independente poate determina dezvoltarea presei. Daca puterea judecatoreasca este subiectul controlului politic, atunci cei care detin functii publice pot fi tentati sa faca uz de amenintarea cu sanctiuni substantiale în procesele de calomnie, drept mijloace de intimidare a presei si de subminare a libertatii acesteia.

Astazi, în numeroase state, sanctiunile în procesele de calomnie sunt atât de grele, încît îi pot ruina pe toti ziaristii si publicatiile cu exceptia celor foarte bogate. De exemplu, în 1973-1974, avocatii unui cotidian britanic au avut probleme pentru publicarea biroului din Washington D.C., cu privire la afacerea Watergate. Avocatii au argumentat împotriva publicarii multora din rapoarte, deoarece au avertizat asupra faptului ca Presedintele Nixon ar putea sa dea publicatia în judecata, iar costurile litigiului ar putea fi enorme. Oricât de extrema ar putea parea o astfel de preocupare, ea a reprezentat un factor în luarea deciziei de a publica. Pentru a lua un alt exemplu, unul dintre motivele pentru care multe publicatii din Marea Britanie nu au întreprins investigatii complete ale afacerilor domnului Robert Maxwell a fost ca acesta era recunoscut pentru procesele de calomnie intentate ziaristilor.

În vreme ce actiunile civile de calomnie pot fi compatibile cu notiunea de libertate a presei, actiunile penale de calomnie reprezinta un caz diferit. În cadrul acestei structuri este important sa analizam legile împotriva insultei care exista în numeroase tari pentru a-i proteja pe cei care detin functii publice chiar si atunci când prevederile referitoare la calomnie stabilesc standarde mai scazute pentru aceste persoane fata de cetatenii particulari. De exemplu, numeroase guverne din Europa Centrala au introdus, în ultima vreme, legislatii care prevad sanctiuni aspre, pentru ziaristii care publica articole ce pot fi considerate insultatoare pentru cei care detin înalte functii guvernamentale. În unele cazuri, legile nu disting între cazul în care relatarile presei sunt adevarate si cazul în care nu sunt. Cu alte cuvinte, faptul ca un ziarist a scris adevarul despre actiuni neadecvate ale liderilor guvernamentali nu va fi luat în considerare de catre instante, ca proba în aparare, în cazul în care sunt aplicate legile împotriva insultei. Aceste legi pot conduce la forme de intimidare si de cenzura care pot fi deosebit de avantajoase pentru functionarii si demnitarii corupti. Din acest punct de vedere, legile împotriva insultei trebuie sa fie subsumate legii împotriva calomniei.

Intimidarea presei trebuie sa fie recunoscuta de catre instante drept ceea ce este: un efort exercitat de cei extrem de interesati, pentru a-si continua practicile corupte, si o parte din cultura coruptiei. Instantele judecatorestii reprezinta, alaturi de o politie integra si independenta, singura forta de reactie fata de o astfel de intimidare a presei. Toate reglementarile mijloacelor de informare, în termeni de permise, licente si proprietate, trebuie sa fie întreprinse în conditii de transparenta totala de catre legiuitori care sunt independenti si non-partizani.

Garantarea celei mai bune practici

Sarcina de a face posibila o presa responsabila, independenta trebuie sa fie în primul rând a presei însasi. Pentru a construi preocuparea publica, ziaristii trebuie sa lucreze din greu. Ei trebuie sa-si demonstreze, în fiecare zi, independenta, obiectivitatea si profesionalismul în scopul de a câstiga încrederea si confidentialitatea publica. În acelasi timp, este imperativ ca proprietarii mijloacelor de informare sa se asigure ca veniturile ziaristilor încurajeaza independenta fata de practicile corupte a celor câteva persoane publice bine plasate.

Numeroase organizatii ale presei nationale si internationale se concentreaza asupra prezervarii libertatii presei. Fundatia Presei a Comitetului Asia, Comitetul Canadian pentru Protectia Ziaristilor, Federatia Internationala a Ziaristilor si Comitetul Mondial al Libertatii Presei sunt numai câteva dintre organizatiile care ar trebuie sprijinite, în efortul lor de a ajuta guvernele în promovarea legilor si aranjamentelor institutionale care sa corespunda principiilor unei presei libere.

Prin cooperarea cu fundatii importante, cum ar fi Forumul Libertatii, Fundatia Reuters, Fundatia Knight Ridder si multe altele, aceste organizatii încearca, de asemenea, sa asigure o pregatire jurnalistica adecvata, pentru ridicarea calitatii rezultatelor presei în acele tari în care pregatirea ziaristilor este limitata. În lupta împotriva coruptiei, ziaristii trebuie sa își cultive abilitatile cu privire la reportajele investigative, la înțelegerea sistemelor publice de raspundere si la operatiunile de afaceri moderne, si în special cu privire la recunoasterea practicilor de coruptie, pentru a putea sa sensibilizeze opinia publica cu privire la aceasta problema.

Note Capitolul 15

Agentii anti-coruptie independente

*Exista câteva masuri de protectie bune împotriva tentatiilor,
dar cea mai sigura dintre acestea este frica.*

- Mark Twain, "Pudd'nhead Wilson's New Calendar", Following the Equator, 1897

Pe masura ce coruptia devine o practica tot mai raspândita, structurile legale conventionale de aplicare a legii devin tot mai putin capabile sa detecteze si sa urmareasca penal cazurile complexe. Mai mult, într-un sistem în care coruptia este endemica, mecanismele legale conventionale de aplicare a legii pot, ele însele, sa protejeze functionarii corupti.

În ultimii ani, guvernele au încercat să sprijine eforturile de detectare a corupției prin crearea unor agenții sau comisii anti-corupție independente. Dat fiind faptul că prevenția este întotdeauna un mijloc mai bun decât urmărirea penală (represiunea), o unitate mică de investigare și monitorizare care să aibă autoritatea adecvată - să fie eventual subordonată Parlamentului - poate fi mult mai eficientă pentru a garanta că etapele preventive efective sunt identificate și implementate.

Este desigur posibilă combinarea unei astfel de structuri cu instituția convențională a Ombudsmanului (cum este cazul în Uganda și Papua Noua Guinee). S-ar putea contra-argumenta că există o distincție clară între cele două roluri: că Ombudsmanul există pentru a promova imparțialitatea administrativă și că acest lucru este cel mai bine realizat, atunci când este câștigată încrederea birocrației. O agenție care are atât atribuția investigării, cât și pe cea a urmăririi penale a funcționarilor publici este mai degrabă una de care ne temem decât una în care avem încredere.

Succesul Comisiei Anti-corupție din Singapore

Succesul acestei Comisii în Singapore datorează mult determinării primului ministru Lee Kuan Yew. Unii autori au subliniat că plasarea agenției sub autoritatea primului ministru reprezintă un factor important pentru eficiența acesteia. Ceea ce s-a întâmplat în Singapore este o dovadă¹⁵⁴. Cu toate acestea, este mai puțin evident de ce ar trebui acest model urmat și de alții. O astfel de agenție poate să fie folosită ea însăși în mod corupt, prin utilizarea sa și a seriei sale de atribuții excepționale, împotriva oponentilor politici. Crearea unei astfel de agenții trebuie să evite o asemenea posibilitate. Aceasta presupune, în egală măsură, o integritate continuă la nivelul cel mai înalt al guvernului. Agenția trebuie să răspundă în fața Parlamentului în mod asemănător instituției Ombudsmanului.

Conceptualizarea cadrului unei agenții anti-corupție

Pentru a fi eficientă, agenția anti-corupție trebuie să dețină:

- sprijin politic angajat la cel mai înalt nivel guvernamental;
- independența politică și operațională în investigația chiar și a celor mai înalte nivele guvernamentale;
- puteri adecvate de acces la documentație și de investigare a martorilor; și
- conducere care să fie percepută în termenii celei mai înalte integrități¹⁵⁵.

Este important, de asemenea, ca orice puteri speciale conferite unei agenții anti-corupție să fie conforme cu normele internaționale ale drepturilor omului și ca agenția însăși să funcționeze cu respectarea legii și să fie răspunzătoare în fața instanțelor. În stabilirea parametrilor de creare a unei agenții anti-corupție, membrii guvernului trebuie să își pună întrebarea dacă fac ceva care ar fi acceptabil pentru ei înșiși, în situația în care ar face parte dintr-un partid aflat mai degrabă în opoziție decât la guvernare. Foarte adesea răspunsul se schimbă o dată cu perspectiva. Căutarea trebuie să se focalizeze asupra unei formule care să para echitabilă și funcțională pentru toată lumea, din guvern sau din afara acestuia, care să atribuie puteri adecvate de investigare, urmărire penală și, cel mai important, de prevenție și care să fie astfel conceput încât să supraviețuiască oricaror schimbări de putere.

Doa consideratii majore trebuie avute în vedere: 1) o agenție anti-corupție nu este independentă dacă poate fi supusă controlului politic și folosită drept armă de atac împotriva criticilor; și 2) agenția însăși poate deveni o agenție de extorcere și de corupție. Ambele consideratii se referă la probleme legate de modul de numire în funcție și de responsabilizare.

Numirea conducerii Agenției anti-corupție

De la bun început, forma și independența unei comisii poate fi determinată foarte bine prin modul în care funcționarii sunt numiți sau schimbați din funcție. Dacă mecanismul de numire în funcție asigură, pentru cel numit, sprijinul consensual din partea parlamentului, mai degrabă decât din partea guvernului, iar un mecanism privind răspunderea există în afara spațiului guvernamental (de exemplu, parlamentul selectează comitetul în care toate partidele importante sunt reprezentate), atunci spațiul de abuz pentru activități non-partizane poate fi minimizat.

¹⁵⁴ Legislația din Singapore se găsește în *Companion Volume (TI Best Practice)*, www.transparency.org.

¹⁵⁵ Legislația poate prevedea ca directorul agenției va fi numit fie de către liderii partidului aflat la guvernare și ai partidelor din opoziție, sau în același mod de către un judecător al unei instanțe supreme.

Un punct slab al multor scheme legislative presupune conferirea în beneficiul Presedintelui (ori al altei figuri politice) a unui control prea mare asupra numirii și operațiilor exercitate de o instanță anti-corupție. În cele din urmă, Presedintele este șeful executivului, iar membrii executivului pot de asemenea să cedeze în fața tentativilor. Acest lucru îl poate aduce pe Presedinte în situația imposibilă de a decide dacă să îi ancheteze sau nu pe colegii săi politici apropiați. Legislația Tanzaniei, de exemplu, prevede faptul că rapoartele confidențiale trebuie trimise Presedintelui și, în realitate, sistemul anti-corupție din Tanzania nu a avut vreun efect concret, iar încrederea publică a fost pierdută.

Este prin urmare important ca procedura de numire în funcție să fie una care să recunoască faptul că atribuțiile celui care detine funcția vor fi de a menține un control și asupra executivului și, în special, asupra partidului politic aflat la putere. Dacă executivul sau chiar partidul politic aflat la putere ar avea mâna liberă în procedura numirii, s-ar manifesta imediat o scădere a eficienței și a încrederii publice. În cazul cel mai bun, cei numiți ar risca să fie considerați drept susținători aleși special, în care se poate avea încredere ca nu vor scufunda propria barcă. În cazul cel mai rău, ei vor fi considerați drept "oamenii de încredere" ai partidului. Decurge de aici că procedura de numire trebuie să fie una care să implice un număr mai mare de actori decât cei aflați la putere în acel moment.

Procedura exactă a numirii va varia de la o țară la alta, însă toate trebuie să își pună întrebarea dacă mecanismele propuse izolează suficient procesul de numire, pentru a garanta faptul că o persoană independentă și integrită va fi numită și că o astfel de persoană este protejată adecvat pe durata mandatului său. Persoanei care detine funcția trebuie să i se recunoască aceleași drepturi referitoare la exercitarea mandatului ca și unui judecător de la o instanță superioară. Revocarea din funcție nu trebuie să fie la discreția puterii, ci în corcondanță cu o procedură stabilită și numai pentru motive de incompetență sau comportare inadecvată.

Mecanisme de control și echilibru în crearea cadrului instituțional

Merita să analizăm, de asemenea, dacă aranjamentul instituțional trebuie să prevadă sau nu o procedură referitoare la situația teoretică în care Agenția sau Comisia Anti-corupție are probe că Presedintele ar fi corupt. Deși probabilitatea ca acest lucru să se întâmple poate fi minimă, legiuitorul trebuie să prevadă și situațiile imprevizibile. Legiuitorul trebuie, de asemenea, să reflecteze cu privire la problema neîncrederii publice în situația în care Presedintele este considerat în afara jurisdicției efective a Comisiei. Mai mult decât atât, o prevedere specială va transmite publicului un semnal că guvernul și Parlamentul sunt determinate să combată corupția și că nici o persoană nu se situează deasupra legii. S-a sugerat, de asemenea, ca aspectul percepției publice al acestei prevederi garantează adoptarea ei. În general, cel care conduce o Agenție Anti-corupție nu poate să investigheze un Presedinte în exercitarea mandatului, de vreme ce acesta se bucură de imunitate, în conformitate cu Constituția. Procedura de punere sub acuzare urmează de obicei Regulamentul Parlamentului, procedura fiind condusă de presedintele camerei. Acest neajuns poate fi depășit dacă legislația anti-corupție îi permite directorului Agenției anti-corupție să raporteze despre acest lucru direct presedintelui camerei, în situația în care există temeiuri clare pentru a crede că Presedintele a comis o infracțiune, prevăzută de lege, și dacă există probe *prima facie* admisibile în fața instanței. După aceasta, este în responsabilitatea presedintelui Camerei să procedeze în conformitate cu Regulamentul Parlamentului.

Deși legislația poate reglementa competențele de suspendare din funcție, se poate face ușor abuz de aceste prevederi. Într-o țară africană, de exemplu, un înalt personaj politic a fost ținut în detenție deoarece regimul nu numise un judecător la Curtea Supremă; drept urmare, Curtea nu a putut întruni quorumul legal¹⁵⁶. Se poate imagina un scenariu în care directorul unei Agenții anti-corupție să fie suspendat în viitor de către Presedinte, pur și simplu pentru că a investigat acuzații de corupție care ar putea deranja politic. Prin urmare, trebuie să existe un control adecvat.

Există vreun rol pentru un ministru într-un astfel de sistem de control și, dacă da, care ar trebui să fie acest rol? De exemplu, o lege anti-corupție din Malawi prevede că directorul Agenției anti-corupție "va fi exclusiv supus orientării și controlului ministrului (de resort) în toate chestiunile legate de politica agenției, neputând fi supus controlului sau conducerii nici unei alte persoane în exercitarea atribuțiilor sale profesionale" (s.5(2)). Dar ce înseamnă de fapt acest lucru? Cum se delimită "politica agenției" și "atribuțiile profesionale"? Decizia de a nu investiga un alt ministru, de exemplu, ar putea fi o problemă de

* În original *speaker*, i.e. persoana care prezidează ședințele în Parlament, de regulă un membru al Camerei inferioare a Parlamentului, ales de către ceilalți membri.

¹⁵⁶ În Nigeria, membrii Curții Supreme s-au recuzat, în urma unei provocări, în fața audierii în cazul deschis împotriva conducătorului Abiola, pe motivul că au depus plângere în fața instanței împotriva unuia din ziarurile detinute de acesta. Instanța i-a lipsit, prin urmare, quorumul necesar pentru a audia cazul și pentru câteva luni (noiembrie 1995) guvernul nu a putut face numirile necesare.

politica a agentiei? Si, în cele din urma, de ce este necesara o astfel de prevedere? Nu ar fi mai bine ca toate instructiunile de la un ministru catre directorul Agentiei sa fie adresate în scris si trimise Parlamentului pentru garantarea transparentei relatiilor? Sau ca directorul Agentiei sa fie asimilat Ombudsmanului: un functionar superior care raspunde direct în fata reprezentantilor alesi cu privire la probleme de interes general?¹⁵⁷

În modelul african traditional, raportul Agentiei sau Comisiei anti-coruptie care investigheaza comportament suspectat drept corupt al oricarui functionar public trebuie sa fie trimis direct Presedintelui sau Ministrului. Cu toate acestea, atunci când o Comisie este plasata în cadrul institutiei prezidentiale, s-a dovedit în general extrem de lipsita de eficienta în abordarea coruptiei la nivel înalt¹⁵⁸.

Relatia dintre Agentia anti-coruptie si Procurorul General este, de asemenea, una critica. Ce folos au probele daca cel suspect nu poate fi investigat? În general, Constitutia îi confera procurorului general numai controlul asupra tuturor investigatiilor si competenta de a interveni în orice procedura de urmarire penala, initiata de alta persoana sau autoritate. Cu toate acestea, în afirmarea independentei si a eficientei probabile a unei Comisii anti-coruptie, apare întrebarea daca, în conformitate cu Constitutia, procurorul general se bucura de suficienta independenta în exercitarea puterii discreționare de a investiga, garantându-se astfel faptul ca nu va exista spatiu pentru interferenta politica.

Relatia Comisiei cu publicul este, de asemenea, una critica, în ce priveste eficienta. Unele Comisii, cum ar fi cea deosebit de eficienta din Hong Kong, au stabilit aranjamente institutionale formale, prin intermediul carora participarea publica în formularea politicii comisiei este garantata. Prin existenta unui astfel de aranjament, care poate îmbraca forma unui comitet prezidat de ministrul de justitie, mecanismul luptei anti-coruptie ar încuraja raspunderea publica.

Relatia cu publicul este în egala masura importanta pentru stabilirea fundamentului functiei de preventie a Agentiei sau Comisiei anti-coruptie. În formularea si implementarea politicilor de preventie, structura trebuie sa permita implicarea unui numar mare de persoane si interese. În acest fel, în procesul de prevenire sunt implicati diferiti actori, iar institutiile din care acestia fac parte – atât guvernamentale, cât si din sectorul privat – pot fi mobilizate în sprijinirea eforturilor Comisiei. Un alt factor important este modul în care, în practica, Comisia poate schimba practicile corupte fara a-si extinde puterile dincolo de mandatul primit. Ar fi eronat sa credem ca toate recomandarile Comisiei vor fi întotdeauna relevante si practice. Poate fi contraproductiv, prin urmare, sa conferi unei Comisii puterea de a impune ca anumite schimbari sa fie operate. Unele tari au considerat ca functionarii publici pot ignora recomandarile unei structurii anti-coruptie. Care este raspunsul? Poate Parlamentul, prin intermediul raportului anual sau prin alt mijloc, sa fie folosit drept forum în care departamentele care nu reusesc sa coopereze sa fie chestionate si facute responsabile pentru orice esec de a revizui practicile neadecvate?

Un alt factor important care trebuie analizat în stabilirea cadrului legal al unei Agentii sau Comisii anti-coruptie este asigurarea acordarii unor puteri adecvate de acces la documentatie si de interogare a martorilor. În unele tari, se depun eforturi pentru restrictionarea accesului Comisiei la informatie. Cu toate acestea, nu exista nici un motiv – teoretic sau practic – pentru care o Comisie nu ar trebuie sa se bucure, în egala masura cu Ombudsmanul, de toate drepturile pe care le au autoritatile care aplica legea si de acces deplin la documentele guvernamentale si la functionarii publici.

Ar trebui o lege noua sa fie retroactiva?

Poate fi mult mai constructiv daca legislatia ar prevedea ca o noua Agentie sau Comisie poate sa își dezvolte capacitatea pentru viitor, mai degraba decât sa aiba de a face cu o colectie de cazuri remarcabila, mostenita de la politie si probabil aflata într-un punct mort. O astfel de stare de lucruri poate încarca rapid Comisia cu obligatii de aplicare a legii, în dauna atributiilor sale fundamentale de preventie si control. Comisia din Hong Kong, una dintre cele mai eficiente structuri anti-coruptie, a depasit acest impediment prin intermediul legislatiei care prevede:

Cu exceptia sectiunii 12 (jurisdictia), membrul Comisiei nu va actiona astfel cum prevad paragrafele a, b si c ale acelei sectiuni cu privire la infractiuni potentiale sau suspectate, savârsite înainte de 1 ianuarie 1977, doar în urmatoarele situatii:

- persoanele nu se afla în Hong Kong sau împotriva carora a fost emis un mandat de arestare înainte de 5 noiembrie 1977;

¹⁵⁷ Aceste probleme au fost dezbatute de catre un numar de 120 membri ai Parlamentului din Malawi, la un seminar din Zomba, în octombrie 1995, în care parerea majoritara a fost aceea ca un astfel de birou "apatine" legislaturii si ca este de preferat ca executivul (pe care trebuie sa îl controleze) sa fie cât mai putin implicat în procesul de numire, revocare si în activitatea acestuia.

¹⁵⁸ De exemplu, în Zambia, Tanzania si Uganda (înainte de venirea la putere a regimului Museveni).

* În original *Director of Public Prosecutions*.i

- orice persoana care înainte de 5 noiembrie 1977 a fost interogata de un ofiter si împotriva careia s-au adus acuzații ca ar fi savârșit o infractiune; si
- infractiune pe care guvernatorul o considera destul de grava pentru a genera o actiune legala.¹⁵⁹

O astfel de legislatie lasa infractiunile existente sa fie tratate în mod obisnuit si în conformitate cu legea existenta. Totusi, ea permite si o flexibilitate în raport cu acele cazuri din trecut pe care un sef de guvern le-a considerat destul de importante pentru a fi re-examinate de Comisie, spre interesul public. A include acest tip de prevedere în cadrul legislativ ajuta Comisia sa aiba un început eficient si elimina orice temere posibila privind vânatoarea de vrajitoare, cu privire la fapte trecute.

Sechestrul asupra bunurilor, retinerea documentelor de calatorie, protectia informatorilor, privilegiu profesional

Este important ca o Agentie sau Comisie anti-coruptie sa aiba puterea de a pune sechestrul asupra acelor bunuri pe care, în mod rezonabil, le poate detine în numele persoanelor investigate. Atunci când urgenta o impune, aceasta ar trebui sa poata face acest lucru înainte de a obtine o decizie a instantei. În absenta unei astfel de puteri, banchierii ar putea sa își transfere banii pe cale electronica, în câteva minute. Trebuie, de asemenea, sa existe un drept corespondent de adresare catre o instanta superioara, atunci când o terta parte se considera amenintata.

Este, de asemenea, uzual ca o Comisie sa aiba puterea de a retine si a confisca documentele de calatorie, pentru a preveni ca o persoana sa paraseasca tara, în special în masura în care puterea de a aresta se poate exercita numai în situatia în care exista motive întemeiate pentru a crede ca o infractiune a fost savârșita. Daca un suspect este sub ancheta si directorul Agentiei sau Comisie crede ca acesta poate parasii tara, Comisia trebuie sa îl poata opri, fara a astepta o decizie din partea instantei.

Este, de asemenea, destul de obisnuit ca Agentia sau Comisia sa aiba competenta de a proteja informatorii. În unele cazuri, informatorii pot fi tineri functionari guvernamentali care se plâng de activitatile corupte ale superiorilor lor. Nu ne putem astepta ca acestia sa se plânga daca risca fie își piarda slujbele, ori sa fie expusi altor forme de hartuire. Nu numai ca ar trebui sa existe protectie legala pentru informatori, dar protectia fizica trebuie sa fie posibila – sa fie extinsa, atunci când este cazul – la siguranta locuintelor sau refugiilor din strainatate, în cazuri exceptionale. Legislatia trebuie, de asemenea, sa prevada obligatia juristilor, contabililor sau auditorilor de a dezvalui anumite informatii despre afacerile clientilor lor. În contextul protectiei tuturor informatorilor, prevederile relevante din legislatia din Botswana stipuleaza ca:

45. (1) în orice proces cu privire la o infractiune prevazuta în partea IV, martorul nu poate fi obligat sa dezvalui numele sau adresa nici unui informator sau sa faca declaratii de orice natura, care ar putea conduce la identificarea acestuia.

(2) în cazul în care orice înscris sau document, care constituie proba, contine numele acestuia etc., instanta va proceda astfel încât acele pasaje sa fie eliminate sau hasurate, în masura în care acest lucru este necesar;

(3) daca în cursul acestor proceduri, instanta [...] – dupa cercetarea completa a cazului – este multumita în sensul ca informatorul a facut de buna voie o declaratie, despre care a stiut sau a crezut ca este falsa sau despre care a crezut ca nu este adevarata, sau daca în cursul altor etape procedurale instanta este de parere ca nu se poate face dreptate pe deplin între parti fara dezvaluirea numelui informatorului [...] instanta poate permite investigarea si poate cere dezvaluiri complete.

Controlul averii si veniturilor decidentilor din sectorul public

Un instrument vital pentru prevenirea coruptiei, primul obiectiv al unei Comisii anti-coruptie, este un sistem bine gândit si eficient de control al averii, veniturilor, datoriilor si stilului de viata al decidentilor publici si al functionarilor publici, care sunt în pozitii în care trateaza cu publicul, fiind bine plasati pentru a putea fi mituiti, de exemplu în sistemul colectarii taxelor si impozitelor. Dat fiind faptul ca un astfel de sistem trebuie sa fie implementat în mod efectiv, trebuie luata decizia conform careia Comisia ar trebui sa aiba responsabilitatea de a crea, de exemplu, politica de impozitare a venitului. Daca aceasta responsabilitate ar apartine altei structuri, Comisiei ar trebui sa i se acorde acces complet la aceste documente.

Coruptia în achizitiile publice

Folosirea 'comisioanelor' platite agentilor locali reprezinta sursa cea mai frecventa a coruptiei în tranzactiile internationale (vezi capitolul 12). Nu numai ca aceasta practica pune în pericol procesul de

¹⁵⁹ 18A, Ordonanta privind Comisia Independenta împotriva Coruptiei din Hong Kong (cap. 204).

luare a deciziei, dar determina marirea datoriei publice si contributia mica sau inexistentă la plata impozitelor a celor care primesc aceste plati. Publicul este cel care pierde în fiecare dintre aceste situatii. Recent, în unele tari ca Nepal si Ecuador, au fost facute încercari de impunere a dezvaluirilor în astfel de cazuri; în ultima, s-a reusit pe aceasta cale o scadere semnificativa a incidentei coruptiei. Un numar de experti în achizitii publice, inclusiv fostul Presedinte al Bancii Mondiale, Robert McNamara, sunt convinsi ca acesta este singurul mod realist de abordare a problemei. Prin urmare, legislatia privind înfiintarea Agentiei sau Comisiei anti-coruptie ar putea obliga pe cei care participa la o licitatie pentru contracte publice, precum si pe agentii lor locali sau de alta natura, sa dezvalui comisioanele si bonusurile de performanta acordate în legatura cu licitatia si sa furnizeze, la cerere, detalii complete despre serviciile acordate în schimbul acelor comisioane. Astfel de dezvaluiuri trebuie sa fie facute în momentul licitatiei si apoi în termen de sase luni dupa executarea sau renuntarea la contract.

Companiile straine

Asa cum s-a aratat în capitolul 14, furnizorii din strainatate se considera adesea eliberati de raspundere în fata legilor locale si liberi sa încalce legea penala, prin mituirea functionarilor publici, stiind ca sunt deasupra sferei de actiune a autoritatilor. Aceasta situatie poate fi depasita, cel putin partial, prin adaugarea în textul legii a unei prevederi cu privire la despăgubiri. O asemenea prevedere poate stipula ca, în cazul în care Comisia are probe care indica, cu probabilitate ridicata, ca a fost comisa o infractiune prevazuta de lege, ea se poate adresa instantei pentru obtinerea unei decizii care sa excluda acea companie, precum si pe directorii sai si companiile asociate de la efectuarea oricaror tranzactii cu guvernul, pe o perioada decisa de instanta.

Concluzie – câteva precautii

Agentia trebuie sa fie cât se poate de mica, astfel încât sansele ca ea însasi sa devina un centru de coruptie sa fie minimizezate pur si simplu prin micșorarea probabilitatilor. Ea trebuie sa aiba puteri adecvate asupra celorlalte autoritati implicate în aplicarea legii si cu privire la mentinerea sistemului de integritate al tarii, atunci când acest lucru este necesar. Personalul agentiei ar trebui sa își dezvolte calitati investigative necesare identificarii beneficiilor rezultate din acte de coruptie. De exemplu, un înalt functionar care este subiectul unor suspiciuni de coruptie a fost monitorizat de investigatorii din cadrul Agentiei anti-coruptie din propria tara, în timp ce se afla în vacanta în strainatate cu familia. Functionarul a cheltuit sume mari de bani pe haine si bijuterii scumpe si a cumparat un apartament pe numele unei rude. El a folosit, de asemenea, carti de credit emise de o banca straina. Investigatorii au dat de urma banilor iliciti prin intermediul bancii care a emis cartile de credit¹⁶⁰. În aceasta privinta, cultivarea relatiilor dintre Agentiile anti-coruptie din diferite state poate avea o importanta deosebita.

O atentie speciala trebuie acordata, de asemenea, cu privire la procedura de numire în functie si la asigurarea securitatii celor aflati la conducerea Agentiei, pentru a se garanta ca numai cei care se bucura de o larga încredere publica ajung în aceste pozitii. Mai mult decât atât, o atentie speciala trebuie sa se acorde monitorizarii performantei functionarilor de la toate nivelele Agentiei. Cu toate acestea, în masura în care o Agentie anti-coruptie poate fi manipulata de catre cei aflati la nivelele de vârf ale executivului, ea poate fi folosita pentru persecutarea oponentilor politici. Experienta statului New South Wales din Australia este instructiva în aceasta privinta. Numita în functie datorita unui val anti-coruptie, noua administratie a înfiintat o Comisie Independenta împotriva Coruptiei. Acest lucru s-a bucurat de un asemenea succes, încât una dintre primele sale victime a fost chiar premierul statului care a creat-o. S-a descoperit ca acesta a avut un comportament corupt, prin acordarea unei functii foarte bine platite unui candidat a carui calificare unica era cea de a fi detinut o pozitie de membru independent al Parlamentului, care ar fi apartinut partidului din care facea parte premierul. O conditie a ocuparii functiei a fost cea de a renunta la locul detinut în Parlament. Premierul a fost aparat de catre un oponent politic, premierul de mai târziu Bob Hawke, care a sustinut ca aceasta este pur si simplu politica. Directorul Comisiei, care s-a remarcat prin atacul sustinut al multor aspecte ale coruptiei în South New Wales, nu a fost reconfirmat în functie si, de atunci, institutia trebuie sa se lupte pentru a supravietui¹⁶¹.

¹⁶⁰ Vezi Michael Herhman, "Methods for the Investigation of Corruption", prezentat la Al Doilea Seminar privind Statutul si Prevenirea Coruptiei, Santiago, Chile, 4-6 iulie, 1994.

¹⁶¹ Vezi Raportul de investigatie privind demisia si numirea Metherell, iunie 1992, (ICAC, NSW).

Trebuie acordată o atenție deosebită modului în care o structură anti-corupție, puternică și independentă, poate fi făcută răspunzătoare, iar corupția internă minimizată. Un mod de abordare, care a funcționat bine în Hong Kong este de a crea un Comitet de supracontrol, cu participare din afara agenției, din partea societății civile și a sectorului privat. Un caz nu poate fi închis, după cum nici investigația nu poate fi oprită fără informarea și acordul Comitetului.

Din păcate, Comisiile Independente împotriva Corupției reprezintă cel mai adesea eșecuri și nu succese. Din motive care nu sunt încă clare, ele au fost mult mai eficiente în țări precum Singapore, Malaesia, Taiwan și Hong Kong, decât în alta parte. Unul dintre factori este evident: în fiecare dintre aceste țări, Comisiile s-au bucurat de sprijin al esaloanelor politice și publice superioare. Ele au avut, de asemenea, capacități de cercetare adecvate și au adoptat nu numai metode riguroase de investigare, ci și programe serioase și temerare de prevenire și educație publică. În afara regiunii Asia-Pacific, Biroul Anti-corupție din Tanzania ("Brigada", cum mai este cunoscută) a funcționat cu succes în cadrul institutiei prezidentiale, în perioada Nyerere; cu toate acestea, de atunci și-a pierdut sprijinul politic și a fost tinta unei critici publice considerabile.

S-ar putea suspecta ca aceste Comisii au fost stabilite în alte țări fără nici o așteptare reală de a rezolva cazuri dificile la nivelul structurilor guvernamentale superioare și, prin urmare, ele au avut un personal și resurse pe măsura. Aceasta nu înseamnă că multe dintre ele nu și-au făcut datoria în atacarea punctelor vulnerabile din sistemul de integritate la nivele inferioare. Totuși, rezulta de aici că cele mai multe dintre acestea au avut un impact neglijabil asupra denunțării marii corupții.

Note Capitolul 16

Actori și mecanisme internaționale

Multe țări consideră corupția drept o problemă internă - un politist care negociază cu privire la tichetele pentru parcare, un funcționar însărcinat cu impozitele care negociază reducerea obligațiilor fiscale, reprezentanți ai administrației locale care negociază licențele pentru locuri în pietre. Nu la fel de evidentă este, cu toate acestea, corupția internațională mult mai gravă, care nu se desfășoară, de regulă, la fel de deschis și lipsit de jena cum se întâmplă cu corupția mică¹⁶².

Corupția poate fi extrem de profitabilă și adeseori beneficiile sale reprezintă bani publici care au fost deturnați, în sume mari, în conturi din străinătate, în detrimentul dezvoltării sociale și economice a țării în cauză. Un raport recent al Națiunilor Unite estimează că nu mai puțin de 30 miliarde USD au fost deturnați la nivel internațional numai de către liderii politici din unele țări africane.

În astfel de cazuri, dincolo de simțul comun al dreptății, se impune implementarea unei politici de detectare, sechestrare și confiscare a beneficiilor acestui tip de infracțiuni. Pentru a face acest lucru în mod eficient, lupta împotriva corupției trebuie să implice mai mult decât detectarea și investigarea infractorilor dintr-o anumită țară. De ce? Deoarece în savârșirea infracțiunii, funcționarul corupt are, în mod frecvent, parteneri în țările industrializate care, ca regulă generală, se consideră deasupra controlului autorităților locale. Beneficiile rezultate din acte de corupție sunt deturnate în conturi bancare din țările industrializate, fiind utilizate tehnici de spălare a banilor (perfectate în principal de către traficanții de droguri). De aceea, o politică a descurajării, în egală măsură cu aplicarea justiției, reclamează ca o țară să încerce să fie într-o poziție din care poate declanșa cu succes proceduri penale sau de altă natură împotriva acestor persoane, prin intermediul unor structuri de asistență internațională.

Asistența juridică internațională

În lupta împotriva corupției pe scară largă, în special a celei internaționale, spectrul câtorva conturi din bancile elvețiene pare a fi mare. Destul de recent, prin proliferarea așa numitelor "centre bancare off-shore", locurile de destinație ale banilor iliciti s-au multiplicat, iar guvernul elvețian a făcut unele eforturi (nu întotdeauna susținute pe deplin de sectorul sau bancar) pentru a remedia cele mai flagrante abuzuri ale sistemului elvețian și pentru demistificarea elementelor acestuia.

¹⁶² Vezi S. J. Rubin, *International Aspects of the Control of Illicit Payments*, în *Syracuse Journal of International Law and Commerce*, 1982, vol. 9, p. 315.

Toate statele au legi cu privire la secretul bancar. Uneori aceste legi permit clientilor bancii sa evite daca nu chiar sa eludeze obligatiile fiscale, si sunt în egala masura exploatare, fara scrupule, de catre consilieri profesioniști în favoarea traficantilor de droguri si a înaltilor functionari corupti. Aceia care se adapostesc în spatele regimurilor de tip paradis fiscal ale secretului pot încerca chiar sa își extinda protectia în alte tari, pretinzând ca divulgarea de informatii într-o tara poate conduce la condamnare în alta tara, si prin urmare se aplica regula împotriva propriei incriminari.¹⁶³

Masurile luate de Elvetia cu privire la conturile bancare nerevendicate Asociatia Bancherilor Elvetieni a examinat conturile bancare deschise înainte de 1945 si nerevendicate (i.e. inactive de peste 50 de ani) si a localizat un numar de 839 de depozite, totalizând 36 milioane USD. În conformitate cu legea bancara elvetiana, bancile ramân "administratorul" conturilor nerevendicate si pot deduce "taxe de administrare" pentru serviciile lor, chiar si dupa 50 de ani. Crearea unui Birou de Cercetare central este destinata asistentei "mostenitorilor îndreptatii" sa-si detecteze averea. În conformitate cu principiile propuse, persoana care initiaza cautarea trebuie sa faca dovada "calitatii de mostenitor" si a faptului ca clientul a decedat sau este presupus decedat, de cel puțin 10 ani.¹⁶⁴

În arena asistentei juridice internationale, este de asemenea important pentru autoritatile de aplicare a legii sa tina pasul cu recente dezvoltari internationale si sa renunte la convingerea ca daca banii au parasit tara nu exista nimeni în afara tarii care sa poata sau sa doreasca recuperarea lor. Forme tot mai multe de asistenta sunt oferite, tot mai des de catre unele centre bancare.¹⁶⁵ De exemplu, guvernul elvetian asigura acum asistenta în cazul în care o instanta a dovedit ca banii au fost furati, desi nu va face acest lucru în fazele premergatoare, ale investigatiei.¹⁶⁶

Interpol

INTERPOL (Organizatia Internationala a Politiei), cu sediul actual la Lyon, în Franta, este de regula perceput ca având puteri internationale de aplicare a legii. Lucrurile nu stau astfel. INTERPOL reprezinta, înainte de toate, o retea de comunicare care permite fortelor de politie nationale sa se contacteze rapid una pe alta, sa schimbe informatii si sa se notifice reciproc despre persoanele aflate în urmarire. INTERPOL se bazeaza pe statele membre, reprezentate de fortele de politie nationale, pentru a crea un Birou Central National (BCN), care sa actioneze ca punct de referinta pentru anchetele internationale si care sa asigure asistenta rapida si eficienta celorlalte forte de politie. Desi furnizeaza un serviciu de legatura (*liaison service*) si își dezvolta la ora actuala baze de date pe care diferitele BCN-uri le pot completa sau folosi, INTERPOL însusi nu asigura asistenta. Din moment ce BCN-urile sunt libere sa comunice si sa aiba legaturi directe între ele, sistemul nu este pe deplin centralizat. Din când în când, exista plângeri din partea INTERPOL ca statele membre sunt ineficiente si nefunctionale cu privire la asigurarea de asistenta. În mod evident, o astfel de stare de lucruri este intolerabila. Primul pas facut de o tara în combaterea coruptiei trebuie sa fie verificarea eficientei si efectivitatii propriului BCN. Daca aceasta veriga din lant este slaba, atunci noile verigi furnizate de alte forte anti-coruptie vor fi, de asemenea, slabite.

¹⁶³ Vezi procedurile Comisiei de Investigatie a structurilor de impozitare din Insulele Cook (ancheta privind "cutiile de vin") condusa de fostul Presedinte al Curtii Supreme din Noua Zeelanda, Sir Ronald Davidson. În acest dosar, martorii au încercat sa se apare prin invocarea legislatiei off-shore (însa au fost considerati vinovati de catre judecator). O companie off-shore a pretins dreptul de a compara la audieri si de a interoga martorii, însa a refuzat sa dezvaluie cine se afla în spatele companiei.

¹⁶⁴ Comunicat de presa SBA: 12 septembrie 1995.

¹⁶⁵ Centrele bancare se afla sub presiunea tot mai mare a comunitatii internationale în general, în mare parte datorita preocuparilor legate de traficul de droguri si de spalarea banilor.

¹⁶⁶ La momentul în care este scris acest ghid, guvernul elvetian acorda asistenta tehnica în Elvetia pentru a detecta averile furate de fostul Presedinte din Benin.

Grupul de la Rio pentru "Eradicarea refugiiilor coruptiei"

La cel de-a 9-a întâlnire prezidențială a Grupului de la Rio, de la Quito Ecuador, toate cele 14 state membre au acordat să studieze introducerea unui mecanism care ar putea eradică "sanctuarul coruptiei" pe continent, inclusiv posibilitatea ca un cetățean acuzat de corupție într-una dintre țări să se bucure de refugiu într-o altă țară. Întâlnirea a reafirmat decizia luată în decembrie 1994, la Summitul Americilor, și a sprijinit ideea – propusă de Venezuela – a creării unei Convenții Iberoamericane împotriva coruptiei.¹⁶⁷

"Listele roșii" și extradarea

Una dintre cele mai răspândite instrumente anti-corupție în procedura INTERPOL este "lista roșie". Aceasta este folosită de către forțele de poliție pentru a notifica sediul central al INTERPOL ca un suspect este urmărit și ca, în vederea arestării, va fi făcută o cerere de extradare a suspectului pentru a răspunde acuzațiilor care i se aduc. O dată ce suspectul este arestat, se aplică regulile normale de extradare dintre țările în cauză. Dacă nu există nici o convenție cu privire la extradare, și dacă o nu poate fi încheiată o convenție *ad hoc*, suspectul va fi eliberat. Prin urmare, este esențial pentru un stat ca în fazele inițiale ale efortului anti-corupție să își revizuiască convențiile de extradare, având ca preocupare funcționalitatea faptului de a refuza infractorilor urmăriti "paradisul sigur".

Sprijinul din străinătate

O dată ce un infractor urmărit este în siguranță în altă țară, un stat trebuie de asemenea să își cântărească opțiunile. Chiar și atunci când există o convenție de extradare în vigoare, statul care îl urmărește pe infractor va trebui, în general, să garanteze administrației sau instanțelor străine condițiile necesare întoarcerii celui urmărit sunt întrunite. Aceste condiții vor fi reglementate în convențiile formale dintre cele două țări.

Dar cum anume vor fi dovedite învinuirile aduse? În unele cazuri, toate probele se află localizate în statul în care este urmărită persoana. În condițiile creșterii numărului de infracțiuni multi-naționale, cum anume trebuie să conducă poliția dintr-o țară investigațiile cu element de extraneitate?

Răspunsul era destul de simplu în trecut: renuntau. Forțele de poliție naționale nu au nici o autoritate legală să se deplaseze într-un alt stat și să conducă investigația sau să facă uz pentru sine de documentele oficiale ale acestui stat. După cum nu au nici un drept să aresteze un suspect, dacă găsesc vreunul. În realitate, adevărul este altul. Statele se opun, în general, operațiunilor unei forțe de poliție străine pe propriul teritoriu.

Cu toate acestea, astăzi se acceptă pe scară largă ca internaționalizarea infracțiunilor (incluzând traficul de droguri, fraudă financiară și terorismul) impune ca statele naționale să își modifice reținerea tradițională de aplicare a legilor penale ale altor țări și să extindă asistența juridică reciprocă, atunci când cazurile particulare o reclamă. Asistența "informală", cum ar fi uzul legilor imigrației pentru a deporta persoane urmărite este, în general, de neacceptat deoarece eludează garanțiile procedurale esențiale și este, în mod frecvent, neconstituțional. O astfel de cooperare trebuie să aibă loc în condiții formale, reglementate fie prin tratat, fie prin legislație paralelă, care să reflecte practica internațională cea mai bună, inclusiv respectarea normelor internaționale ale drepturilor omului.¹⁶⁸

Catre asistența internațională formală

Multe state se orientează către dezvoltarea de convenții formalizate de asistență internațională care pot pune obstacole în fața coruptiei internaționale. Consiliul European, de exemplu, a introdus un cadru pentru asistența juridică reciprocă, care a fost preluat de către 50 de state din Commonwealth în ceea ce ministrii lor de justiție au numit în 1986 "cea mai comprehensivă convenție multilaterală de acest tip" și una care "sperăm să devină un model pentru o cooperare internațională mai largă". În conformitate cu convenția Commonwealth, sunt asigurate proceduri care respectă drepturile învinutului, dar usurează într-o mare măsură sarcina autorităților investigative, în cazul în care un martor sau o probă de importanță crucială se află într-o altă țară din Commonwealth. Țările din Commonwealth au convenit să își acorde asistența reciprocă în identificarea persoanelor, în cautarea și preservarea probelor și în acordarea posibilității ca martorul să depună marturie fie în propria lor țară, fie în țara în care are loc procesul. În ceea ce privește

¹⁶⁷ *Gestion*, 6 septembrie 1995.

¹⁶⁸ De exemplu, în octombrie 1995, instanțele germane erau pregătite să îl extradăze și să îl predea în Singapore pe Nick Leeson, bancherul britanic care se sustrăgea investigației, numai dacă li se garanta că acesta se va bucura de un proces echitabil, că principiile statului de drept vor fi respectate și că acesta nu va fi expus la ceea ce europenii consideră pedepse crude și neobisnuite (i.e. pedepsele corporale).

combaterea coruptiei, în conventii sunt inserate reglementari referitoare la sechestrarea și confiscarea bunurilor rezultate din savârșirea infracțiunii. Conventiile de extradare din Commonwealth au fost orientate, de asemenea, în funcție de acest nou sistem de asistență internațională.¹⁶⁹

Speranța pentru o cooperare internațională și mai largă a ministrilor justiției din statele membre ale Commonwealth a fost realizată rapid, când cadrul creat de aceștia a fost adaptat de Națiunile Unite, pentru crearea piesei centrale a Convenției Națiunilor Unite cu privire la traficul ilicit de droguri narcotice și substanțe psihotropice. În plus, multe state nu s-au limitat să implementeze aceste convenții numai cu privire la traficul de droguri, de vreme ce este lipsită de sens limitarea unei asemenea tehnici la un singur domeniu. Acțiunile de marire a impactului mecanismelor de asistență reciprocă internațională ar trebui să fie sprijinite atunci când sunt compatibile cu normele internaționale ale drepturilor omului și cu conceptul de dreptate.

Ulterior Conferinței "Întâlnirea Americilor", de la Miami, din decembrie 1994, statele din cele două Americi s-au orientat în mod categoric pe aceleași pozitii.

Raspunsul national la Recomandarile OECD privind masurile de combatere a mituirii în tranzactiile internationale

În anii 80', pe măsura ce afacerile au devenit globale, a devenit tot mai lipsit de realism să considerăm problema mituirii drept una prezervată țarilor în curs de dezvoltare. Mediul de afaceri american, în mod special, a devenit tot mai agitat, în condițiile legii naționale privind practicile de corupție străine. În 1990, guvernul Statelor Unite exercita presiuni puternice asupra OECD pentru ca și alte state să întreprindă acțiuni similare. În mai 1994, a fost adoptată o "recomandare"¹⁷⁰ OECD lipsită de forță obligativității. Aceasta reclama din partea statelor membre să întreprindă măsuri specifice în vederea "detectării, prevenirii și combaterii mituirii funcționarilor publici străini în legătură cu tranzacții internaționale" și să-și raporteze unul altuia despre "măsurile concrete și eficiente" pe care le-au întreprins, în reformarea următoarelor domenii:

- legile penale sau aplicarea acestora, cu privire la mituirea funcționarilor publici străini;
- legile civile, comerciale și administrative, precum și a reglementărilor referitoare la mituire ca act ilegal;
- legislația, reglementările și practicile fiscale, în măsura în care pot favoriza indirect mita;
- cerințele și practicile referitoare la contabilitatea companiilor, în vederea garantării evidenței adecvate a platilor;
- reglementările bancare, financiare și de altă natură, astfel încât evidente adecvate să fie păstrate și să fie disponibile pentru inspecție sau investigație;
- legile și reglementările referitoare la venituri publice, licențe, guvern, contracte de achiziții sau alte avantaje publice, astfel încât - în anumite cazuri - asemenea avantaje să poată fi retrase ca sancțiune pentru mituire.

Ca parte necesară a strategiei, Recomandarile privesc, de asemenea, colaborarea activă între statele membre și non-membre ale OECD. Procesul de examinare, în grupuri, și adoptarea Recomandarilor va dura probabil un timp. Cu toate acestea, în cursul procesului amintit este foarte probabil să înceapă să se contureze un cadru al combaterii sistemului de mituire. Inițiativele actuale și potențiale din cadrul altor organizații internaționale (cum ar fi Organizația Statelor Americane, Organizația Mondială a Muncii și Consiliul Europei) este posibil să se dezvolte tot mai similar cu inițiativa OECD.

Deși răspunsul celor mai reprezentative state industrializate și exportatoare față de această inițiativa va fi un important fundament pentru orice acțiune, răspunsul din partea economiilor naționale mai mici este, de asemenea, crucial. În absența unui răspuns ferm și concordant din partea țărilor în care consecințele negative ale mituirii transnaționale este cu adevărat semnificativ, impactul inițiativei OECD nu poate fi decât unul modest. Cooperarea dintre țările în curs de dezvoltare și fostele economii planificate central, prin intermediul inițiativelor paralele, este deosebit de important pentru combaterea mituirii transnaționale.

Actiuni în contextul dreptului penal

¹⁶⁹ Faptul ca unei țări i se cere să acopere costurile unei anumite cereri, atunci când aceasta are implicații semnificative asupra resurselor, este în concordanță cu cea mai bună practică internațională. A proceda altfel, ar conduce la reținerea unor state de a intra în asemenea aranjamente interstatuale.

¹⁷⁰ Principiul recomandărilor OECD, deși lipsit de forță obligatorie, este acela ca statele membre trebuie să se informeze unele pe altele cu privire la progresul pe care l-au făcut în implementarea diferitelor reglementări. Adoptarea diferitelor măsuri legate de politici publice, de către statele membre, în ultimii 40 de ani, s-a dovedit o metodă eficientă.

Recomandarile OECD privesc modificarea legislatiei existente în vederea cuprinderii conceptului de mituire "extra-teritoriala". Desi numai SUA au adoptat o legislatie specifica (Legea privind practicile de coruptie straine, din 1977), este totusi foarte probabil ca alte state membre ale OECD sa își modifice actuala legislatie. De exemplu, exista un precedent în tarile cu sisteme de drept continental, bazat pe coduri (majoritatea statelor din UE) sa își extinda prevederile dincolo de granitele teritoriale. În cazul tarilor cu sisteme juridice de tip "common law", cum sunt Marea Britanie si Australia, exista precedentul modificarii actualei legislatii, astfel încât sa fie considerata o conspiratie comiterea unei fapte considerate penale în contextul juridic intern, indiferent de locul în care fapta a fost comisa. Cu toate acestea, atât în sistemul juridic continental, cât si în cel de "common law", necesar sa se probeze ca fapta are caracter penal în tara în care s-a produs mituirea sau fraudă.

Prin urmare, este de dorit ca legislatia nationala sa fie aplicabila în cât mai multe state cu putinta, astfel încât sa fie posibila incriminarea faptei de mituire care are efect în interiorul granitelor nationale, desi a fost comisa în afara acestora. În mod similar, exista argumente puternice în favoarea introducerii legislatiei care sa prevada ca orice persoana, sau împuternicitul acesteia, care da mita unui functionar public din afara tarii comite de asemenea o fapta penală. Legislatia din Hong Kong cu privire la oferirea de mita are prevederi foarte clare în aceasta privinta¹⁷¹.

Legislatia de combatere a spalarii banilor

Înca din 1990, s-au întreprins o serie de masuri internationale, generate de catre *Action Task Force Initiative* a Grupului celor 7 (G7), pentru a transforma în fapta penală spalarea de fonduri provenind din traficul de droguri sau "din alte activitati penale". Drept rezultat, cel puțin 40 de state, inclusiv aproape toate statele membre ale OECD, au introdus prevederi legale sau alte aranjamente administrative pentru detectarea transferului prin propriile sisteme bancare a unor astfel de fonduri. Aceste aranjamente reclama ca bancile comerciale sa raporteze Bancii Centrale sau altei structuri institutionale de informatii despre deschiderea de depozite care pot proveni din activitati penale. În cazul UE, aceste aranjamente au fost înglobate într-o directiva, care este obligatorie pentru toate statele membre.

Nu este clar însa daca aceste masuri legislative sau administrative de combatere a spalarii banilor vor reusi sa elimine beneficiile rezultate din fapte de mituire. State care nu sunt parte a aranjamentelor institutionale existente si care pot constitui legaturi (necunoscute probabil) în lantul spalarii banilor, trebuie sa introduca prevederi legislative comparabile si sa le formuleze astfel încât sa cuprinda explicit si beneficiile rezultate din fapte de mituire. Traficul de droguri afecteaza astazi multe tari, care nu au avut înainte nici o legatura cu acest comert, confirma ca aproape orice stat se poate gasi în situatia de a fi folosit în scopul unui transfer temporar de bunuri si fonduri. Exista o probabilitate mare ca o conventie internationala împotriva mituirii transnationale sa fie introdusa în cursul urmatoarelor câtiva ani. O asemenea conventie ar avea un impact mult mai rapid daca un numar cât mai mare de tari ar implementa un suport legislativ.

Columbia respinge operatiunile de spalare a banilor din afacerile cu smaralde Ministrul columbian al justitiei a declansat o investigatie a tuturor licentelor de export de smaralde existente si a declarat ca nu vor mai fi acordate noi licente. Se crede ca exporturi fantoma sunt folosite pentru operatiuni de spalare a banilor. În dosarul din 1992 "Gheata verde", bijutierii californieni au înregistrat vânzari spectaculoase de smaralde columbiene pentru a justifica transferul, înapoi în Columbia, a câstigurilor de milioane de dolari proveniti din vânzarea de cocaina, sub acoperirea vânzării de smaralde.¹⁷²

Actiuni specifice dreptului civil si administrativ

Diferitele mecanisme de garantare a faptului ca procedurile de achizitii administrate de autoritatile publice nu sunt influentate de darea de mita sau de alte forme ale coruptiei au fost discutate în alt capitol ale acestui ghid (capitolul 12). Recomandarile OECD prevad explicit posibilitatea de a exclude de la licitatii viitoare pe cei gasiti vinovati de darea de mita. Prevederile legale discutate mai sus permit, desigur, ca în aceste situatii sa fie angajata si raspunderea penală.

Limitele obtinerii asistentei

¹⁷¹ Ordonanta cu privire la prevenirea mituirii, Hong Kong, sectiunea 4, paragraful 1.

¹⁷² *Financial Times*, 1 septembrie 1995.

În mod normal nu este posibil ca un stat să acorde asistența altui stat care, în alte situații, nu ar permite primului să își desfășoare propria investigație și nu ar sprijini autoritățile de urmărire penală ale acestuia. Cu toate acestea, este posibil ca în străinătate să nu fie admise anumite proceduri sau drepturi de investigație (cum ar fi audierea obligatorie).

Înainte ca majoritatea statelor să își poată extinde cooperarea, instanța sau administrația dintr-o țară, invitată fiind să asigure asistența, trebuie să fie convinsă că "standardele dreptății și administrației penale din țară în cauză sunt astfel încât este în interesul dreptății să predea o persoană care este urmărită"¹⁷³. Trebuie, de asemenea, să fie examinate anumite probleme privind procesul, inclusiv: dacă au sau nu instanțele din țară în cauză legitimitatea jurisdicțională asupra faptelor care au fost comise; dacă investigația sau urmărirea penală a faptei este motivată politic; dacă sunt folosite instanțe civile obișnuite (și nu tribunale militare sau speciale constituite *ad hoc*); dacă fapta urmărită penal reprezintă o faptă penală la momentul savârșirii; dacă este respectat statul de drept. Anumite țări cer și garanții ca nu va fi aplicată pedeapsa capitală sau ca nu se va face uz de pedepse corporale.

În plus, dacă într-un caz particular se garantează asistența juridică reciprocă, pretinsul comportamentul suspectat de încălcarea legii trebuie să fie prevăzut de lege ca faptă incriminată, în ambele țări implicate (testul "caracterului penal dual" al faptei) și, de asemenea, să fie de natură să genereze o sancțiune de un anumit tip, de regula cel puțin 1 sau 2 ani de detenție.

Dezvaluirile și sistemul judiciar din Singapore

Singapore a reușit să obțină extradarea din Germania a unui băncier britanic urmărit. Înainte de a da curs cererii, autoritățile germane au evaluat sistemul judiciar din Singapore. Raportul, pregătit de ambasada Germaniei din Singapore, a evaluat pozitiv sistemul judiciar, rezultatul fiind acela că cererea de extradare a fost admisă.

Cerinte privind probleme de ordin organizatoric

În cadrul asistenței juridice internaționale reciproce trebuie dezvoltată un anumit tip de expertiză. Serviciul diplomatic al unei țări are, în mod evident, un rol important în formularea și procesarea unor astfel de cereri, deși bugetul poliției și aranjamentele internaționale care reglementează relațiile externe nu le va permite, de regula, să formuleze cereri de asistență în străinătate fără vreun control prealabil.

În general este necesară o "Autoritate Centrală". Deși o asemenea autoritate poate să existe deja, pentru a administra cereri făcute în baza altor tratate, personalul acesteia are nevoie, în majoritatea cazurilor, de un nivel semnificativ de pregătire pentru ca aranjamentele cu privire la asistența juridică reciprocă să funcționeze atât de rapid și de eficient cum ar trebui. Programul Națiunilor Unite de Control al Drogurilor și Secretariatul Commonwealth-ului sunt în situația de a acorda asistență și pregătire în aceste probleme. Ele pot, de asemenea, să acorde consultanță cu privire la gradul de adecvare al legilor și tratatelor.

Note

Capitolul 17

Un management financiar eficient

Managementul și politicile financiare înțelepte sunt cheia prevenirii, descurajării, detectării și identificării responsabililor în cazul fraudei și al corupției.

Jim Wesberry-

O contabilitate și un management financiar defectuoase încurajează corupția. De aceea, unul dintre cele mai eficiente instrumente anti-corupție este dezvoltarea unor practici de administrare financiară de calitate, care să includă un sistem de contabilitate eficient și rapid combinat cu o inspecție exactă și profesionistă executată de auditori interni și independenți.

¹⁷³ Extradarea (Cmnd. 9421) (1985), p. 15. Un document publicat de guvernul britanic. Declarația reflectă poziția *common law*, în întreaga lume.

De prea multe ori cînd se vorbește de corupție, se vehiculează doar termeni precum mecanisme legale și anchetatorii, combinate eventual cu nevoia de măsuri represive. Este o abordare simplă, dar și excesiv de simplificatoare. Legislatorii se mîndresc în mod deosebit cînd aplică legi dure și pedepse draconice – deși mulți știu că astfel de acțiuni au avut prea puțin succes în majoritatea țărilor din lume.

Putine sunt persoanele care înțeleg că scopul major al unui management financiar bun în afaceri este tocmai combaterea și expunerea crimei gulerelor albe. Alții consideră că un audit anual este doar o cerință formală, nerealizînd că mîinile auditorului sunt legate atunci cînd un sistem de contabilitate inadecvat ascunde piste de verificare care ar permite auditorului să găsească iregularități și să determine cine este responsabil pentru ele.

Un sistem contabil slab, fragmentat și ineficient împreună cu abordări dezintegrate ale managementului financiar oferă oportunități de fraudă, servesc pentru a o acoperi și, cel mai grav, dacă fraudă este descoperită și raportată, fac imposibilă identificarea și pedepsirea persoanei/persoanelor care poartă răspunderea. Dimpotrivă, documente clare și transparente, ușor de urmărit, nu ajută doar la găsirea rapidă a celor vinovați – eliminînd suspiciunea asupra unor persoane nevinovate, dar servesc de asemenea ca un puternic element de prevenție.

Un sistem de management financiar sanatos care include un audit intern și extern rapid și eficient împiedică corupția în multe feluri și, poate chiar mai important, acum cînd expunerea în mass media a fraudei și a corupției este larg răspîndită, îi protejează pe angajații cinstiti de acuzații false prin înlesnirea identificării celor vinovați.

Ce s-a realizat pîna acum?

În anii din urmă Instituțiile Financiare Internaționale/Bilaterale (IFI-urile) au luat măsuri de îmbunătățire a managementului financiar atît în propriile lor proiecte (prin abordarea de tip enclavă), cît și cadrul guvernelor naționale. Întărirea administrării financiare limitată doar la managementul financiar de proiecte și la audit protejează finanțatorii de situații penibile, dar nu protejează și guvernul care primește finanțarea împotriva fraudei și a pierderilor, din moment ce fondurile sunt ușor de înlocuit și fonduri naționale pot fi simplu luate și înlocuite cu altele din surse internaționale, nelăsînd nici o urmă de iregularități în bilanțurile proiectului sau în sistemele lor financiare "auditate". Banca Mondială a îmbunătățit în ultimul timp în mod special politicile de achiziții și management financiar, dar acestea sunt aplicate doar propriilor sale proiecte și rămîne de văzut dacă măsurile luate vor fi puse în practică în mod adecvat. Măsuri similare de perfecționare a contabilității financiare și a auditului, inițiate în 1982 n-au fost niciodată aplicate în totalitate și sunt în prezent revigorată în speranța de implementare eficientă.

Perspectivile Bancii Mondiale în acest domeniu sunt încurajatoare, așa cum a afirmat și James D. Wolfensohn, președintele instituției, la Întîlnirea anuală a Bancii Mondiale și a FMI-ului din 1 octombrie 1996:

"sa nu ne jucam cu cuvintele: trebuie sa combatem maladia coruptiei. Populatia este cea care solicita o actiune în aceasta privinta peste tot în lume. Ei știu că corupția deturneză fonduri de la săraci înspre bogați, mărește costul afacerilor, distorsionează cheltuielile publice și descurajează investitorii străini... ca este o barieră majoră în calea unei dezvoltări efective și echitabile... Vom lucra împreună cu partenerii noștri și vom oferi sprijin tuturor țărilor membre ale grupului nostru bancar să implementeze programe naționale care să descurajeze practicile corupte. Vom ajuta eforturile internaționale de combatere a corupției... Vreau să subliniez că Grupul nostru bancar nu va tolera corupția în cadrul programelor pe care le derulăm..." În cursul acestor ultimi zece ani Banca Mondială și alte IFI-uri au marit substanțial numărul de proiecte naționale care oferă asistență în modernizarea și profesionalizarea sistemelor de management financiar și audit a guvernelor naționale.

În America Latină și Caraibe diferite IFI au fondat sau intenționează să creeze Sisteme Integrate de Management Financiar (SIMF) prin proiecte cum ar fi cele din Bolivia, Argentina, Guatemala, Honduras, Ecuador, Columbia, Venezuela, Nicaragua, El Salvador, Panama și Republica Dominicană. Guvernul spaniol colaborează cu Uruguay și Costa Rica. USAID a lansat un proiect pilot prin al său model de SIMF pentru America Latină (SIMFAL), care a servit drept model pentru toate sistemele similare după ce a fost

acceptat de Grupul Consultativ de Finantatori pe probleme de Îmbunatatire a managementul Financiar Guvernamental în regiunea mai sus amintita. Si alte regiuni au început sa preia modelul SIMF, de exemplu proiectele din Ghana si Vietnam. Abordarea a fost larg diseminata în întâlniri ale Consorțiului International pe problema Managementului Financiar Guvernamental în ultimii doi ani, co-finantat de USAID si banca Mondiala si prin documente publicate de Proiectul Regional de Management Financiar al USAID-ului din America Latina si Caraibe si de Unitatea de Modernizare a Sectorului Public a Bancii Mondiale.

Proiectele SIMF nu includ pînă în prezent componente specifice anti-coruptie cu exceptia proiectului SIMF al USAID din Panama, care contine finantarea conceperii unui Cod al Eticii pentru Functionarii Publici, crearea unui birou guvernamental pe probleme de etica care sa deruleze cursuri de profesionalizare în cadrul guvernului si al sistemului de învățămînt, si derularea unor cursuri de audit juridic pentru personalul Departamentului de Control al Guvernului.

Multe dintre proiecte nu au dezvoltat complet conceptul de control managerial intern ca o responsabilitate manageriala si nici nu includ întarirea functiei de audit intern. Cei mai multi sefi ai Institutilor de Audit din America Latina si Caraibe nu sunt auditori profesionisti, ci ocupa mai degraba respectivele posturi prin numiri politice, un detaliu care limiteaza serios modalitatile prin care organizatia lor poate contribui la eforturile anti-coruptie, chiar daca li se ofera asistenta tehnica si cursuri de specializare. De exemplu, seful Departamentului de Control al Ecuadorului (un fervent suporter al luptei împotriva coruptiei) , care a demisionat de curînd, a fost acuzat de catre parlament, care i-a retras si mandatul, de coruptie pentru ca ar fi raportat fals în legatura cu cheltuielile confidentiale autorizate de vice-presedintele tarii care între timp fugise în exil.

Eforturile de tipul "enclava" de întarire a responsabilizarii în cadrul proiectelor au ignorat cel mai des importanta unor controluri interne judicioase si rolul auditorilor externi în evaluarea si raportarea acestora. Cei mai multi finantatori au fost extrem de permisivi cu privire la implementarea propriilor cerinte de responsabilizare si au sustinut nevoia de austeritate în contabilitate acolo unde era vorba de personal care sa inspecteze tocmai aceasta contabilitate. Majoritatea finantatorilor, cu exceptia USAID, n-au exploatat resursele accesibile în profesii contabile care au jucat de mult un rol de vîrf în domeniul sectorului privat.

În concluzie, desi IFI-urile au început sa dezbata si sa actioneze cu privire la problemele coruptiei financiare în diferite moduri, mai ramîn înca multe de facut.

Ce este un management financiar eficient?

Obiectivul unui management financiar eficient în sectorul privat este de a pune la dispozitie informatii utile care sa influenteze decizii întelepte si prudente. În sectorul public managementul financiar s-a ocupat mai mult de respectarea prevederilor legislative. Multe din deciziile cruciale de management financiar sunt bazate mai degraba pe realitati politice decît pe analiza impactului viitor.

Tocmai inevitabilul amestec de politica, legislatie si control public face ca managementul financiar guvernamental sa fie mult mai dificil si mai complex decît cel din domeniul afacerilor. În consecinta, unii dintre noi gasesc managementul financiar guvernamental mult mai interesant decît omologul sau din domeniul privat.

Cu toate acestea, este esential ca managementul financiar din domeniu public, inclusiv managementul financiar al proiectelor finantate de institutii internationale, sa-si realinieze obiectivele în concordanta cu ceea ce s-a întîmplat în domeniul privat. O buna administrare financiara guvernamentala trebuie sa aiba ca obiectiv punerea la dispozitie a unor informatii esentiale care sa îi ajute pe cei din conducerea sectorului public, la toate nivelele, si pe legislatori si pe cetateni sa ia decizii mai întelepte si mai prudente.

Domeniul de baza si esential al responsabilitatii managementului financiar, fie el guvernamental sau privat, include functii de finantare, supraveghere, analiza si raport printre elementele sale majore. Urmatoarele dimensiuni caracterizeaza administrarea financiara în ambele domenii:

1. Analiza si evaluarea impactului financiar al deciziilor de management atît înainte cît si dupa implementare
2. Asigurarea fluxului de bani necesari finantarii activitatilor si operatiilor planificate
3. Protejarea resurselor printr-un control financiar adecvat
4. Punerea la dispozitie a unui cadru financiar pentru planificarea activitatilor si operatiunilor viitoare
5. Administrarea sistemelor de procesare a tranzactiilor care produc informatii necesare controlului activitatilor si operatiunilor planificate
6. Raportarea si interpretarea rezultatelor activitatilor si operatiunilor masurate în termeni financiari.

O data cu creșterea rolului guvernului și cu epuizarea noilor resurse financiare s-a produs o schimbare în importanța funcțiilor managementului financiar. Aproape toate națiunile duc lipsa de fonduri dacă ar fi să se compare cu responsabilitățile asumate de guvernele lor.

De aceea, principala preocupare a managementului financiar este acum strângerea de fonduri și administrarea lor - pentru că fără fonduri, nu pot fi executate bugetele. Existența unei influențe economice externe necontrolate, o tot mai mică siguranță a resurselor tradiționale de venit și cererea constantă a tot mai multor servicii publice precum și rolul tot mai mare a guvernului în economie, au adus toate în prim planul dezbaterii interesului public importanța managementului de fonduri, inclusiv al celui de datorii.

Cu toate acestea, doar puține țări au ajuns la sisteme adecvate sau acceptabile de administrare a fondurilor. Chiar și țările dezvoltate și industrializate au creat doar de curând abordări noi și perfecționate ale administrării de fonduri.

Fragmentarea funcțiilor managementului financiar central este o altă dimensiune specifică sectorului public. În timp ce sectorul de afaceri își desemnează "directori financiari" indivizi calificați, puține guverne reușesc să-și identifice șefi financiari credibili și competenți, preferând să împartă cel mai adesea funcțiile de bază ale managementului financiar între diferite agenții, care se concurează reciproc încercând să obțină cât mai multă influență, în loc să colaboreze pentru binele comun.

De prea multe ori informația financiară nu este accesibilă, e întârziată sau nesigură și nu este folosită pentru luarea hotărârilor esențiale de către guvern. De aceea, există o nevoie serioasă de a reorienta filosofia managementului sectorului public înspre întrebuintarea informațiilor financiare și înspre controlul și maximizarea resurselor financiare.

O abordare dinspre administrarea financiară a deciziilor guvernamentale este justificată deoarece nici o acțiune, plan sau program propus nu vor fi corect evaluate și dezbătute pînă nu sunt calculate și înțelese toate consecințele pe care le va avea asupra resurselor, fluxului și cererilor financiare.

În sectorul public este nevoie de o conștiință a importanței managementului financiar. Fiecare guvern are nevoie de o filosofie a administrării financiare adecvate și de o definiție clară a rolului funcțiilor managementului financiar. În al doilea rînd, trebuie asigurate o conducere a acestei administrări competente din punct de vedere profesional și un personal calificat și sprijinul financiar necesar.

Pe măsura ce se dezvoltă, țările au tot mai mult nevoie de un management financiar coordonat. Deci, între multele obligații ale țărilor în curs de dezvoltare se află și aceea de a încerca să integreze funcțiile de bază ale administrării financiare într-un unic sistem coordonat, pus sub o conducere competentă. Aceasta se poate realiza chiar și fără ajutorul absolut al sofisticatelor sisteme computerizate.

Noile tehnici de calcul și costurile tot mai mici ale acestora aduc la îndemîna majorității guvernelor naționale sistemele integrate de management financiar. Agenții guvernamentale individuale, municipalitățile și alte unități guvernamentale sunt de asemenea tot mai în măsură să-și finanțeze și să-și întretină sisteme integrate de management financiar pe agenție, care pun la dispoziție informații utile și rapide în vederea luării unor decizii esențiale, asigurînd în același timp o responsabilizare mult mai mare.

Sistemul Integrat de Management Financiar (SIMF)

Un SIMF este compus dintr-un set de sub-sisteme interrelaționate care planifică, procesează și raportează cu privire la resursele existente, cuantificîndu-le în termeni financiari. Sub-sistemele de bază sunt de obicei contabilitatea, bugetarea, managementul fondurilor, managementul datoriilor și costurile interne legate de acestea.

Alte sub-sisteme incluse uneori sunt managementul colectărilor și al încasărilor, managementul achizițiilor și al bunurilor, managementul informațiilor, administrarea impozitelor și a taxelor vamale, administrarea sistemelor de pensii și asigurări sociale etc., cu toate costurile lor interne.

Printre elementele cele mai importante ale unui control intern guvernamental sau la nivelul agențiilor guvernamentale este funcția de audit independent și audit intern profesionist, care face parte, împreună cu controlul intern, din SIMF.

Factorul principal care "integrează" sistemul este o bază de date care să fie comună, unică și relevantă sau mai multe baze interconectate de la care să curgă toate informațiile financiare. Toate sub-sistemele și toți beneficiarii și utilizatorii acestor baze de date sunt obligați să participe în folosirea comună a informațiilor pe care le detin în parte. Validarea, clasificarea și înregistrarea datelor este o funcție a sub-sistemului de contabilitate care produce periodic rapoarte cu informații confidențiale care vor fi la îndemîna celor care folosesc sistemele.

Un SIMF poate fi dezvoltat în orice fel de structură organizatorică, dar este probabil să funcționeze cel mai eficient acolo unde cele patru sub-sisteme - contabilitatea, bugetarea, managementul de fonduri și managementul de datorii -, sunt în relație strînsă în cadrul structurii sub o conducere financiară comună profesionistă și calificată.

Eșecul de a integra informația din managementul financiar este de obicei o consecință a:

- unor informații fragmentare și nerealiste

- dublării unor date dificil de cuplat
- incapacității de a utiliza rezultatele efective în procesul de planificare și bugetare
- esecului în a raporta pe de-a-ntregul și public rezultatele operațiunilor și a condițiilor financiare
- dublării, a dominării și a încălcării excesive a celorlalte sub-sisteme în condițiile în care unul dintre ele este considerat mai puțin important (de obicei, bugetarea).

Componente ale SIMF

Cele patru componente principale ale unui SIMF sunt contabilitatea, bugetarea, managementul fondurilor și managementul creditelor. Aceste sub-sisteme trebuie supuse unor controly manageriale interne efective incluse în funcționare și bine încorporate, și trebuie susținute fiecare de către un mediu etic și de integritate începând de la cele mai înalte niveluri ale guvernului.

Contabilitatea

Acolo unde sub-sistemul contabil funcționează corect, SIMF poate deveni operational. Sub-sistemul contabil constituie, în mod clar, nucleul SIMF deoarece toate celelalte sub-sisteme depind de acesta pentru a primi în timp util date folositoare și creditabile. Dacă sub-sistemul contabil nu reușește să producă asemenea date în timp util (o situație atât de des întâlnită), celelalte sub-sisteme nu pot funcționa corespunzător. În acest caz, sunt cautate adesea date de substituție, înregistrări noi sunt montate *ad-hoc* pentru a produce acele date indispensabile, iar deciziile manageriale sunt luate în lipsa informației necesare unei evaluări corecte a situației. Astfel, dezvoltarea și întreținerea continuă a sub-sistemului contabil sunt absolut necesare pentru succesul SIMF și constituie un factor foarte important al "integrării" sale.

Sistemul contabil îndeplinește, printre altele, următoarele funcții:

- oferă managerilor de programe informații necesare pentru luarea unor decizii documentate;
- întărește încrederea în capacitatea de a concretiza tranzacțiile financiare pe baza unei organizări corespunzătoare a documentației relevante;
- face posibilă raportarea rezultatelor în termeni financiari și raportarea costurilor;
- permite controlul executiei pentru anul bugetar curent pe măsura efectuării cheltuielilor și pregătirea proiectelor de buget pentru anul următor pe baza cheltuielilor deja efectuate;
- oferă rapoartări financiare periodice și facilitează operațiile de audit, conferind astfel credibilitate actelor de guvernare și întărind responsabilitatea.

Este foarte important ca toate schemele de clasificare sau codificare contabilă și bugetară să fie pe deplin integrate într-o clasificare comună unică, aceasta trebuind să rămână constantă pe perioade lungi de timp. Dacă se aduc schimbări de la un an la altul acestor clasificări, capacitatea de a compara datele și de a analiza tendințele este puternic afectată.

Planul de conturi ar trebui să aibă în vedere și să integreze toate conturile care contin activele, pasivele, veniturile și cheltuielile într-o manieră conformă cu principiile de contabilitate general acceptate aplicabile sectorului public.

Guvernele trebuie să adapteze principiile de contabilitate general acceptate care funcționează în sectorul privat operând modificările necesare pentru ca ele să reflecte realitățile sectorului public. Informațiile privind executia bugetară (venituri și cheltuieli) ar trebui clasificate și înregistrate, în mod normal, în același fel ca toate celelalte tranzacții și nu izolate într-un sub-sistem separat de date.

Comitetul pentru Sectorul Public al Federației Internaționale a Contabililor (IFAC/PSC) a inițiat acum câțiva ani pronunțarea unor opinii oficiale care discută și interpretează aplicabilitatea la sectorul public a Standardelor Internaționale de Contabilitate și a Standardelor Internaționale de Audit, care au fost elaborate de-a lungul timpului în încercarea de a armoniza la scară internațională standardele profesiei contabile.

Recent, IFAC/PSC a decis să emită oficial standarde de contabilitate bazate, atât cât este posibil, pe Standardele Internaționale de Contabilitate (IAC) aplicabile sectorului privat. Chiar dacă, evident, aceste standarde nu pot fi considerate obligatorii pentru guvernele naționale, ele oferă o îndrumare profesională pe care guvernele o pot folosi pentru a determina acele standarde pe care le recunosc și le aplică.

Standardele de contabilitate bazate pe cele mai bune practici pe care profesia contabilă le-a dezvoltat de-a lungul anilor sunt indispensabile pentru realizarea unei coerențe în pregătirea documentelor financiare produse de instituțiile publice. Pentru Guvern, de asemenea, este de preferat un sistem contabil relativ uniform, având o fundație unică, tinând însă cont ca, uneori, companiile aflate în proprietatea statului necesită sisteme sofisticate de contabilitate, definite în concordanță cu natura activităților lor.

IFAC/PSC a formulat principiul general conform caruia, indiferent de natura întreprinderii (publica sau privata), standardele internationale ar trebui aplicate; în acelasi timp, se recunoaste faptul ca anumite companii publice pot urmari obiective non-financiare sau sociale, care necesita alte tipuri de informatie, facând astfel necesare anumite modificari în aplicarea standardelor specifice sectorului privat.

Este esential ca Guvernul sa instituie în mod oficial o agentie responsabila cu formularea standardelor de contabilitate pentru sectorul public si pentru coordonarea activitatilor contabile în administratia publica, pentru a asigura astfel functionarea corespunzatoare a sistemului contabil si aderenta sa la standardele profesionale.

Toate tranzactiile, operatiunile sau evenimentele din sectorul public cuantificabile în termeni monetari trebuie înregistrate în sistemul contabil si raportate în consecinta, inclusiv cele extra-bugetare, inclusiv fondurile unor tertii aflate într-un fel sau altul în custodia unor functionari publici.

Bugetarea

Despre bugetare exista o literatura mai abundenta decât despre toate celelalte sub-sisteme de management financiar ale sectorului public luate la un loc. De aceea bugetarea nu va fi tratata aici în detaliu. Cu toate acestea, este extrem de important de subliniat faptul ca bugetarea trebuie integrata cu celelalte domenii ale managementului financiar, chiar si în cazul în care ea este efectuata printr-o institutie publica independenta, în afara Ministerului Finantelor.

În plus, datele referitoare la executia bugetara trebuie derivate din sistemul contabil si nu înregistrate si prelucrate separat. Multe tari în curs de dezvoltare au pierdut controlul asupra finantelor lor din cauza izolarii datelor privind executia bugetara de celelalte date financiare si/sau a înregistrarii *ad-hoc* a datelor asupra executiei bugetare în afara sistemului contabil. Acest aspect este, poate, cel mai problematic si reprezinta cea mai importanta arie de integrare dintr-un SIMF.

Nici o institutie publica nu ar trebui sa poata administra fonduri publice în afara bugetului. Principiile bugetare ale universalitatii si unitatii cer ca toate veniturile estimate si toate cheltuielile programate sa fie incluse în bugetul public, inclusiv toate transferurile catre alte nivele ale administratiei, entitati autonome sau companii publice. Bugetele companiilor publice si ale entitatilor autofinantate într-o masura substantiala nu este necesar sa fie centralizate în bugetul statului, însa ar trebui prezentate oficial autoritatii nationale în materie de politica bugetara.

Sub-sistemul bugetar trebuie proiectat într-o maniera practica si simpla, care sa îi permita o functionare armonioasa, coordonata cu celelalte sub-sisteme SIMF.

Managementul numerarului

Saracia resurselor financiare, în contrast cu nevoia crescândă de cheltuieli pentru servicii publice si sociale din ultimii ani, a condus la practica inacceptabila a mentinerii unei multitudini de fonduri inactice, care încezesc în nenumarate conturi deschise la o multime de banci pentru scopuri diverse. În zilele noastre este necesara prognoza, planificarea si programarea atenta a fluxului de numerar disponibil administratiei publice. De aceea, administrarea unitara a numerarului (numita uneori "contul bancar unic") este obligatorie pentru un management financiar modern si eficient.

Fiecare intrare financiara, din orice sursa care genereaza fonduri publice, trebuie depusa direct într-un cont unic de depozit deschis la Trezoreria Nationala. În mod similar, orice decontare de fonduri publice ar trebui operata din acelasi cont, pe baza autorizarilor emise în conformitate cu planificarea fluxului de numerar a Guvernului.

Pentru a le asigura flexibilitatea operatiunilor, companiile publice si alte entitati auto-finantate nu ar trebui sa faca parte din acest sistem unificat al trezoreriei. Cu toate acestea, este necesar ca, la fel ca institutiile guvernamentale, ele sa își planifice si sa își anticipeze cu atentie fluxurile de numerar pentru a evita aparitia fondurilor inactice sau incapacitatea de a lichida conturile pasive la termen.

Un management adecvat al numerarului include anticiparea fluxurilor de numerar complexe si pregatirea unor planuri care sa contina, acolo unde este necesar, împrumuturi pe termen scurt, pentru a atinge obiectivele si scopurile bugetate fara a le pune în pericol datorita lipsei de lichiditati. Aceasta este problema principala a administrarii financiare în întreaga lume.

Managementul creditelor

În paralel cu administrarea numerarului si strâns legata de aceasta, managementul creditelor publice a devenit o problema esentiala a managementului financiar guvernamental. Datoriile publice, în special cele externe, sunt cel mai frecvent subiect al forumurilor de discutie financiare.

Cei care comercializeaza si achizitioneaza credite publice au devenit tot mai importanti din punct de vedere financiar, si cîteodata si social sau politic, pe masura ce guvernele au facut tot mai multe datorii în perioada din urma. A fost în mod special subliniata importanta unei administratii de datorii sanatoase în pragul crizei datornicilor din Lumea a treia, începuta în anii '80.

Astazi exista o unanima sustinere a nevoii de îmbunatatire a managementului datoriilor. Totusi, este important sa nu uitam ca datoria publica nu este si nu poate fi izolata de restul managementului financiar. Cu siguranta, caderea celorlalte sub-sisteme de administratie financiara, în special ce a controlului monetar, au provocat fenomenala crestere a datoriilor sectorului public în ultimele doua sau trei decenii, în aproape toate tarile de pe glob.

Planificarea datoriilor este la fel de importanta ca planificarea numerarului si multi considera ca aceste doua sub-sisteme ar trebui socotite împreuna datorita strînsei lor relatii. Din nefericire, situatia prezenta în cele mai multe tari dovedeste ca planificarea datoriilor este indispensabila "echilibrarii" bugetului.

Împrumuturile sectorului public au devenit factorul financiar principal în stabilitatea bugetara.

Datoriile publice sunt o masura normala în urmatoarele cazuri: 1. ca alternativa bazata pe o decizie politica de a nu creste taxele sau de a reduce cheltuielile sub un anumit nivel, sau 2. ca o reactie periodica la fluctuatii de sezon în inputul de venituri sau outputul de plati.

La nivel national orice operatie financiara bazata pe angajarea creditelor statului ar trebui sa fie canalizata printr-o agentie responsabila cu credite publice, ca o raspundere pentru noile datorii si respectiv, venitul de numerar.

Finantarea rationala a programelor guvernamentale si atingerea obiectivelor acestora depind deseori de combinatia dintre o administrare bine rînduita a numerarului si a creditelor. Un management guvernamental întelept prevede ca resursele bugetare financiare sa fie disponibile la momentul în care este nevoie de ele. Lipsa de numerar pentru finantarea programelor si bugetelor distribuite de catre guvern este cauza principala a esecului agentilor guvernamentale de a-si atinge obiectivele pe care si le-au propus.

Controlul intern

Controlul intern, sinonim cu controlul managerial este de mare importanta în cadrul fiecaruia dintre sub-sistemele SIMF discutate mai sus. Sisteme de control adecvate trebuie încorporate în fiecare dintre aceste sub-sisteme în asa fel încît functionarea lor sa devina parte integranta a procesului de tranzactii.

Controlul intern reflecta planul organizatiei si toate masurile si metodele coordonate, luate ca entitati ale:

- protejarii resurselor
- promovarii acuratetii si ordinii informatiilor financiare si operationale
- promovarii eficientei operatiilor
- stimularii respectarii prevederilor legale, a politicilor si standardelor
- atingerii scopurilor si obiectivelor programelor

Masurile si procedurile de control ar trebui încorporate în fiecare entitate si integrate în procedurile de operare administrative. Pre-controlul si aprobarea operatiunilor si tranzactiilor administrative sunt efectuate de aceeasi angajati care sunt responsabili cu fluxul cotidian de operatiuni. Nu trebuie fondata o unitate organizationala separata pentru efectuarea pre-controlului (cîteodata în mod fals numit "pre-audit"). Auditul intern (care este o parte foarte importanta a controlului intern) trebuie sa fie exclusiv dedicat post-auditului, inclusiv cercetarea si evaluarea controlului intern de acolo.

Auditul intern este o parte din structura de control intern menita sa masoare si sa evalueze alte controale interne. Astfel, auditorii interni trebuie sa fie profesional independenti si nu trebuie sa participe sau sa aprobe acte administrative sau tranzactii financiare. Auditorii interni trebuie sa respecte *Standards for Professional Practice of Internal Auditing* promulgata de Institute of Internal Auditors.

Cum poate un bun management financiar sa contracareze coruptia

În general, un sistem de management si responsabilizare financiare întelept expun si ajuta la confirmarea si identificarea practicilor corupte si a autorilor acestora, în felul urmator:

1. *Impune o disciplina.* Creeza obligativitatea unei abordari la timp a activitatilor publice si a rapoartelor financiare, în contrast cu o prea laxa permisivitate care sa determine lungi întîrzieri în prezentarea informatiilor, golindu-le astfel de utilitate si facînd acceptarea lor un act automat, din moment ce punerea lor sub semnul întrebării ar fi o pierdere de timp pe tema unor tranzactii demult derulate. Un bun management financiar include cerinte precum subordonarea tuturor tranzactiilor unuia si aceluiași regulament, eliminînd posibilitatile de eludare si mecanismele alternative care promoveaza si acopera activitatile corupte.
2. *Mareste probabilitatea de detectare.* Existenta unor controale manageriale puternice, inclusiv a unor sisteme de audit adecvate (cerinta obligatorie a unui management financiar bun)

marește probabilitatea de a detecta și identifica practici corupte și permite astfel o investigație mai promptă a acestor cazuri.

3. *Crează un dezavantaj pentru cei corupți.* Înconjurând persoanele potențial corupte cu mecanismele de control intern, cât și cu structuri ce promovează și cer transparență și promptitudinea în raporturi, se determină plasarea acestor persoane în dezavantaj. Altfel ar fi situația în cazul unor controale laxă sau false, care le-ar oferi acoperire (falsele controale sunt acele controale care, deși impuse prin lege pentru a contracara criminalitatea, nu fac decât să o promoveze și să o acopere. Acest tip de controale sunt abundente în țările în curs de dezvoltare și sunt deseori intenționat create pentru a ajuta corupția sau, chiar bine intenționate, reușesc să faciliteze corupția).
4. *Protejează în ariile extrem vulnerabile.* Controalele manageriale interne sunt întărite de o administrare financiară eficientă, mai ales când e vorba de puterea discrețională asupra acestor resurse și cheltuieli care în mod normal sunt expuse unui grad ridicat de vulnerabilitate (domeniile tipice în care se practică abuzul sunt: cheltuielile de deplasări, contractele de expertiză - de multe ori divizate astfel încât să încapă sub nivelul de verificare, articole valoroase precum autoturisme sau computere portabile etc., ca să nu mai menționăm tentatiile reprezentate de marile capitaluri din proiectele de plăți și achiziții).
5. *Permite un management adecvat și o supervizare.* Un raport managerial corect și executat în timp util despre operații financiare produce un *feedback* necesar nivelurilor din organizație responsabile cu supervizarea și controlul situației.
6. *Facilitează auditul.* Un audit intern și extern profesionist și în timp util concentrat pe ariile de risc maxim este posibil acolo unde administrarea financiară și mai ales sistemul contabil sunt adecvate.
7. *Oferă posibilitatea unui control psihologic.* Este bine știut că teama de a fi descoperiți și pedepsiți reprezintă un factor important în descurajarea practicilor corupte. Conștiința faptului că există un control managerial intern funcțional, subliniat în importanța lui și periodic îmbunătățit și care este obiectul unor cercetări de audit profesionale este un puternic factor inhibitoriu pentru potențialii corupți.

Avantajul SIMF împotriva corupției

Sistemele Integrate de Management Financiar (SIMF - termen folosit pentru prima dată pentru a descrie noul sistem dezvoltat după situația în care ajunseseră în anul 70 orașul și statul New York, fiind în pragul colapsului financiar și inevitabil faliment din cauza unei administrări financiare inadecvate și fragmentate) oferă instrumente noi, înalt tehnologizate, pentru lupta împotriva corupției financiare și a managementului greșit. Iată câteva dintre cele prin care SIMF intervine împotriva corupției:

1. Un control bugetar pe mai multe niveluri. O evaluare și un control bugetar sunt exercitate la nivelul operativ, la cel de supervizare și la nivel central, bazat pe diverse praguri de activitate sau alți factori. Puncte care să atragă atenția automat pot fi construite în sistem pentru a sesiza deviații în ariile de vulnerabilitate ridicată și în cazuri de manipulare bugetară neadecvate și repetitive.
2. Evitarea unor fuxuri de numerar "surpriza". Fluxul real de numerar poate fi reglat adecvat prin practici de management financiar eficiente și executate în timp util (cum se practică în business), prognozele de flux numerar pot fi pregătite prevenind astfel tipicele "surprize" de numerar nedisponibil care cauzează crize de austeritate draconice prin care se eludează atingerea obiectivelor bugetate.
3. Scoate în evidență slăbiciunile. Rapoarte speciale pot fi proiectate pentru a oferi o informație promptă managerilor despre de ariile cu tendințe de a suferi de slăbiciuni.
4. Validarea internă a integrității. Validarea internă adecvată a integrității datelor tranzacțiilor este asigurată la fiecare pas al procesului de tranzacție și documentată în timp util prin sistemul electronic așa încât controalele interne nu amâna executia și controalele externe pot fi limitate la funcția de post-audit.
5. Un control contabil asupra resurselor. Sistemul contabil întretine un control în detaliu a tuturor resurselor care sunt independente de nivelul operational. Țările în curs de dezvoltare au fost până acum incapabile să țină un control (atât pentru scopuri interne, cât și pentru evaluarea proiectelor) a unor resurse importante precum obiectele acumulate, pământuri, clădiri, alte mijloace fixe, autoturisme, echipament de calcul, software sau alte tipuri de echipament electronic.
6. Transparență în raportarea publică. Rapoarte financiare complete și furnizate în timp util, lunar, trimestrial și anual sunt disponibile pentru evaluarea comitetelor din Legislativ și staffului acestora și, în general, publicului larg, așa cum sunt prevederile celor mai multor Constituții, nerespectate, de obicei. O dată realizată transparența, "vestile proaste" sunt greu de ascunse de către guvernanti, din moment ce ele reies din rapoartele financiare. Preocuparea de a ascunde aceste vesti mai puțin bune

a fost unul din motivele principale pentru care sistemele disciplinate si transparente au fost evitate de guvernanti.

7. O aplicare consistenta a criteriilor propuse. Politicile si practicile consistente cerute de SIMF-uri, cum ar fi controlul resurselor ce presupune folosirea unor conturi unice în Trezorerie pentru toate fondurile publice si interzicerea cheltuielilor "extra-bugetare" restrîng practicile corupte sau complicate si chiar acolo unde acestea persista, consecinta este înregistrarea în sistemul contabil a unor tranzactii care vor fi automat calificate drept inacceptabile si vor fi raportate ca atare. (Cu exceptia cazurilor în care se prefera concedierea oficialilor, act ce rezulta pîna la urma în dezvaluirea practicilor corupte).
8. Descentralizarea autoritatii si a responsabilitatii. Fiecare sef de unitate sau activitate este raspunzator de planificarea financiara si autorizarea tranzactiilor din aria lor de responsabilitate. Înregistrarea originala a tranzactiei se face la nivelul operational si rapoarte manageriale sunt imediat disponibile, putînd fi astfel trasi la raspundere pentru planificarea si executarea propriilor tranzactii financiare fiind în acelasi timp subiectul supervizarii si controlului simultane sau în timp util de catre esaloanele superioare.
9. Nevoie de un numar mai mic de contabili. Tranzactiile tipice si repetitive sunt pre-codificate dupa criteriul tipului si marimii sumei introduse si astfel, înregistrările contabile adecvate sunt facute automat, reducîndu-se nevoia de expertiza contabila si, în acelasi timp, diminuîndu-se riscul unor potentiale manipulări ale informatiei.
10. Capacitate imediata de audit. Înregistrările în timp util a informatiilor despre tranzactii chiar din punctul de plecare al acestora permite o atentie a auditorilor interni în ariile si tipurile de activitati considerate vulnerabile la practici corupte.
11. Dezvaluirea prin comparatie. O comparatie urgenta a informatiilor disponibile în format compatibil (cum ar fi personal remunerat din doua surse, pensionari platiti ca salariatii, plati duble catre unii furnizori etc) poate dezvalui scheme de practici corupte si arata impactul general al acestora.
12. Audit asistat de tehnica de calculatoare. Un software de audit computerizat se poate folosi cu urmare ca va scade drastic costurile de audit si va mari atenta asupra unor domenii care necesita o mai frecventa auditare. Aceasta este o masura anti-coruptie care a fost în mod traditional inaccesibila în tarile în curs de dezvoltare datorita incompatibilitatii si dezintegrării sistemelor de calcul de care acestea dispun.

Avantajele SIMF-urilor pentru cei corecti

Nu în ultimul rînd, trebuie sa fie protejati angajatii corecti de umbra suspiciunii care planeaza întotdeauna asupra lor acolo unde coruptia este banuita sau chiar dovedita, fie ca e vorba de proiecte internationale sau activitati din sectorul public. Iata cum SIMF-urile asigura o plasa de siguranta pentru orice functionar public corect:

1. Limiteaza numarul persoanelor banuite. Un management financiar eficient si un sistem de control intern, în special SIMF-ul, stabilesc o identitate clara a responsabilitatilor si autoritatilor, asigura separarea obligatiilor incompatibile si claritatea cailor de audit, limitînd astfel numarul indivizilor suspectati în timpul unor investigatii unde au fost descoperite neregularitati.
2. Documentatie adecvata. O documentatie atît în acte, cît si pe suport electronic despre chestiunile care sprijina fluxul financiar asigura achitarea celor corecti chiar daca acestia au fost temporar banuiti.
3. Descurajarea presiunilor si a amestecului oprinant al executivului. Presiunea este exercitata cîteodata direct (de catre înalti oficiali si sefi) asupra personalului financiar sau a altora pentru a-i determina sa actioneze împotriva standardelor si politicilor stabilite tocmai în intentia de a contracara coruptia. Presiunea poate fi exercitata si în mod indirect prin aceea ca sunt rugati (sau recompensati) sa nu faca nimic, în situatii în care este de datoria lor sa raporteze iregularitati. În cazul în care unii angajati rezista acestui tip de presiuni, de obicei se vad obligati pîna la urma sa paraseasca postul. SIMF asigura un mediu disciplinat de control si o serie de practici de control specifice care diminueaza forta pe care anumiti oficiali sau sefi o pot avea asupra angajatilor lor din sectorul financiar. În schimb, li se permite acestora sa faca o cariera în care satisfactiile personale sa fie reale si sa nu traiasca avînd o constiinta încarcata.

Concluzii

Scopul acestei lucrari a fost sa descrie caracteristicile unui bun management financiar si sa sublinieze felul în care o administrare prin politici si practici financiare eficiente joaca un rol principal în prevenirea, descoperirea, identificarea si descurajarea responsabililor pentru fraudă si coruptie. Multe mai pot fi spuse despre sistemele interne de control managerial care trebuie sa însoteasca un management financiar eficient. Comisia Treadway si Comitetul Organizatiilor Finantatoare, în Statele Unite, Comisia Cadbury în

Marea Britanie si Comitetul de Criterii de Control în Canada au concentrat o mare atentie a sectorului privat asupra importantei controlului intern pentru siguranta resurselor si valorilor. Conceptul de control intern, nascut în anii '40 în jargonul profesiei contabile, a fost extins astazi la un termen care contine întreaga sfera a responsabilitatilor manageriale. Acum, el formeaza cadrul general acceptat pentru orice securizare si maximalizare a resurselor limitate în sectorul privat si ar trebui sa aiba aceeaasi functie si în sectorul public si în proiectele de finantare internationale. Frauda si coruptia nu pot fi eliminate complet, dar ele pot fi în mod substantial contracarate si chiar diminuate prin folosirea unor politici si practici de management financiar eficiente, însoțite de un control administrativ intern adecvat aplicate împreuna cu alte mijloace din domeniul procuraturii si al justitiei.

Despre acest ghid

Ghidul de fata propune "cele mai bune practici" în domeniul construirii si mentinerii sistemului national de integritate al unei tari. El este alcatuita din doua parti: analiza conceptelor si punerea lor în practica. La baza ghidului sta lucrarea *TI Best Practice Documentation*, o culegere de coduri, legi, reguli, instrumente si documentatie adiacenta menite sa asigure functionarea unui sistem de integritate. Referinte asupra documentarii vor aparea la sfârșitul fiecarui capitol al lucrarii. Documentatia este integral disponibila pe pagina de Internet a Transparency International (TI), <http://www.transparency.org>. Atât ghidul cât si documentatia sunt revizuite în mod constant. Orice sugestii sunt binevenite, în special cele privind îmbunatatirea acestora, informatii despre valabilitatea lor practica sau despre existenta unor surse de eventuale exemple mai graitoare. TI își exprima multumirile pentru suportul financiar acordat de catre Ford Foundation, fara de care acest proiect nu ar fi putut fi realizat. Toate opiniile exprima punctul de vedere al TI si nu al Fundatiei. O a patra editie, revazuta si adaugita, va fi publicata la sfârșitul anului 1999.

Mulumiri

Acest ghid a fost realizat ca urmare a discutiilor cu Ford Foundation, a carei sponsorizare a facut posibila demararea proiectului. Prezentam multumirile noastre atât Ford Foundation cât si lui Shepard Forman si Seamus O'Cleirescain pentru sprijin si încurajare. Aceasta lucrare este de asemenea rezultatul contributiei unui mare numar de colaboratori. Este imposibila numirea tuturor acelor care ne-au fost de ajutor, dar îi amintim pe Diane Stafford, Peter Rooke, Isabelle Blacket, Ian Tempy QC (Australia), Kamal Hossain (Bangladesh), Dieter Frisch, Andre Clodong (Belgia), Ronald McLean Abaroa (Bolivia), Vinod Sagal, Earny Claude (Canada), Raya Gomez (Asociatia Parlamentara Commonwealth), Britha Mikelsen, CarlBro Consulting (Danemarca), Valeria Merino Dirani (Ecuador), Michael Wiehen, Johann Graf Lambsdorff (Germania), Betrand de Speville, Eddy Cy So (Hong Kong), Amrit Sarup (India), Justice Michael Kirby, Adama Dieng (Comisia Internationala a Juristilor), William Menary (Irlanda), Gordon Wells (Jamaica), Joe Githongo (Kenya), Hartmut Ruppel (Namibia), Devendra Raj Panday (Nepal), George Barton QC, Bruce Slane, Peter Perry (Noua Zeelanda), Olusegun Obasanjo, Oby Esekwesili, Ayo Aderinwale, Richard Nzerem ((Nigeria), Justice Dolores Espagnole ((Filipine), Tan Ah Leak (Singapore), Frene Ginwala, Kader Asmal, Robert Klitgaard (Africa de Sud), Pam Nadarasa (Sri Lanka), Peter Gisle (Suedia), Cristoph Stückelberger (Elvetia), Ibrahim Seushi, Alex Muganda, S.J. Chavda (Tanzania), Neville Linton (Trinidad Tobago), Augustine Ruzinanda, Damian Kato, Mohammad Kisubi, Elisabeth-Nahamya (Uganda), Gerry Parfitt, Laurence Cockcroft, George Moody-Stuart, Guy Dehn (Public Concern at Work) (Marea Britanie), Frank Vogl, Michael Hershman, Kimbrey Henderson, Nancy Zucker-Boswell, Don Strombom, Gerald E. Caiden (SUA), Neroni Slade (Samoa de Vest), Roger Chongwe SC (Zambia), John Hatchard, John Makumbe (Zimbabwe) si membri ai departamentului pentru probleme legale si constitutionale a secretariatului Commonwealth.

Suntem în mod special îndatorati lui Petter Langseth si lui Rick Stapenhurst (Institutul pentru Dezvoltate Economica) pentru criticile constructive aduse variantelor anterioare si pentru organizarea câtorva focus grupuri cu personalul Bancii Mondiale, care au dus la concluzii extrem de folositoare. Varianta finala apartine în întregime TI si nu reprezinta în mod necesar punctul de vedere al Bancii Mondiale sau al personalului acesteia.

Aducem multumiri deosebite prof. Susan Rose-Ackerman (SUA) pentru interesul si ajutorul acordat. Editarea manuscrisului original de catre Shadrzad Sedigh (Canada) si contributia lui Illan Kapoor (Canada) au adus beneficii accesibilitatii textului, iar participarea la focus grupuri a numeroase persoane din Washington si rabdarea de care au dat dovada Fiona Simpkins si James Quigley au fost realmente remarcabile. Suntem îndatorati în special lui Jim Wesberry Jr. pentru punerea la dispozitie a capitolului 17.

Pregatirea ghidului a beneficiat si de observatiile facute în timpul misiunilor TI în Rusia, Ecuador, Bangladesh, Benin, Mali, Tanzania, Uganda, Africa de Sud si Malawi. Aceste misiuni au fost finantate de catre Uniunea Europeana, ODA (Marea Britanie), UNDP, DANIDA, Ministerul francez al cooperarii si Ministerul de Externe al Olandei. Întreaga responsabilitate pentru erori, omisiuni si opinii apartine Transparency International.

Jeremy Pope
Transparency International.
Berlin, aprilie 1997

Cuprins

- 8 *Cuvânt înainte*, Dr. Oscar Aria Sanchez, laureat al premiului Nobel
- 12 *Prefata*, Dr. Peter Eigen, presedinte al TI
- 13 Argument
- 19 Despre Sistemul de Integritate Publica

Partea A: Cadru Analitic

- 27 *Capitolul 1*
Punerea bazelor unui sistem national de integritate
- 35 *Capitolul 2*
În ce medii înfloreste coruptia?
- 43 *Capitolul 3*
Reinventarea guvernarii? Înlaturarea tentatiilor coruptiei
- 49 *Capitolul 4*
Componentele unui sistem national de integritate

Partea B: Punerea în Aplicare a Cadrului

- 51 *Capitolul 5*
Procesul democratic
- 61 *Capitolul 6*
Societatea civila
- 65 *Capitolul 7*
Reforme administrative
- 77 *Capitolul 8*
Dreptul administrativ
- 83 *Capitolul 9*
Ombudsmanul (Avocatul Poporului)
- 87 *Capitolul 10*
Sistemul judiciar
- 97 *Capitolul 11*
Curtea de Conturi
- 103 *Capitolul 12*
Achizitii publice: Tranzactii între sectorul public si cel privat
- 115 *Capitolul 13*
Sectorul privat corporativ
- 123 *Capitolul 14*
Informatia si opinia publica
- 133 *Capitolul 15*
Agentii anti-coruptie independente
- 141 *Capitolul 16*
Actori si mecanisme internationale
- 147 *Capitolul 17*
Un management financiar eficient

Partea C: Anexa - The Companion Volume

Anexa - The Companion Volume

Bibliografie

Cuvânt înainte

de
Oscar Aria Sanchez

Ma bucur de faptul ca scrierea acestui cuvânt înainte îmi da posibilitatea sa discut despre una dintre cele mai arzatoare teme ale epocii noastre: necesitatea de a realiza indivizii, comunitatile si natiunile în jurul cauzei combaterii coruptiei.

Coruptia va înflori întotdeauna în obscuritatea totalitarismului, autoritarismului si a regimurilor dictatoriale - regimuri în care puterea apartine unui grup extrem de restrâns. Prin definitie, absolutismul si dictatura au mult mai putine retineri la nivel etic decât democratia. Sub regimurile totalitare, coruptia este legata adesea de violarea drepturilor omului. În America Latina multi dictatori își justifica de ani întregi regimul vorbind despre sistemele corupte din trecutul apropiat. Aceiasi dictatori sunt adesea acoperitori ai hotilor si delapidatorilor. În fiecare dintre aceste cazuri cetatenii si jurnalistii au fost privati de resursele legale necesare expunerii coruptiei guvernului lor în fata unui sistem juridic credibil si competent. Dar, în acelasi timp, coruptia, se stie, este cel mai bine scoasa la vedere si atacata într-o democratie. Coruptia poate fi examinata si eradicata numai într-un mediu caracterizat de pluralism, toleranta, libertatea cuvântului si siguranta personala – un mediu pe care nu îl poate garanta decât o democratie.

Aceasta nu înseamna ca democratia este imuna la coruptie. Sa nu fim atât de naivi încât sa credem ca fenomenul coruptiei este apanajul organizatiilor care opereaza în afara legii. El nu se limiteaza nici la arena spionajului international. Nu se poate nega faptul ca astfel de activitati sunt legate de coruptie. Dar coruptia a patruns în structurile de putere guvernamentale, din tarile dezvoltate si în curs de dezvoltare, din Europa pâna în America Latina. Organizatii particulare au profitat de credibilitatea câstigata din legalitatea formala a activitatilor lor. Ei înseala încrederea publicului acceptând mita ca pe un standard si ca pe o strategie de afaceri. Aceasta este o metoda care le procura un avantaj financiar ilegal. Trebuie sa amintim, de asemenea, deturnarea aproape constanta de fonduri publice catre conturile bancare private ale oficialilor guvernamentali sau ale cadrelor militare. La fel de comuna este folosirea în interes personal a ajutoarelor din strainatate si a donatiilor destinate dezvoltarii sau acoperirii pierderilor datorate razboiului sau calamitatilor naturale, cel puțin o parte a acestor fonduri fiind acaparata adesea de catre oficiali corupti în scopul îmbogâtirii.

Una dintre cele mai triste realitati ale coruptiei apare în cele mai sarace tari, unde abunda mizeria si inechitatea socio-economica. Cu toate acestea, coruptia oficialilor publici continua.

În aceste tari mituirea oficialilor publici înseamna un furt de la cei saraci. Efectele imediate ale coruptiei includ nu numai pauperizarea populatiei dar si slabirea institutiilor democratice. Când America Latina era condusa în mare parte de catre dictatori, luptatorii pentru democratie au reusit sa determine o rezistenta din partea publicului, protestând împotriva coruptiei atotcuprinzatoare din regimurile autocratice ale momentului.

Prabusirea multor dictaturi sud-americeane s-a datorat în mare parte revoltei publicului în fata coruptiei lor. Uneori însa oamenii au fost atât de dezamagiti de raspândirea practicilor corupte si în cadrul regimurilor democratice, încât au primit cu bucurie o noua dictatura. De fapt multe dintre aceste dictaturi au fost instaurate în urma puciurilor sau rebeliunilor militare care au acuzat în mod ipocrit neregulile regimurilor democratice.

Este posibil ca o natiune care iese de sub un regim dictatorial sa nu fie la curent cu gradul de raspândire al coruptiei în trecut, din cauza lipsei accesului la informatie. În acelasi timp, noutatea democratiei poate fi umbrita de scandalurile expuse într-o presa libera.

Lipsa de transparenta din regimurile antidemocratice a dat cetatenilor impresia gresita ca democratia este în mod fundamental vulnerabila la coruptie. Liderii democrati au responsabilitatea de a corecta aceasta impresie. Democratia trebuie sa se caracterizeze prin transparenta si prin dorinta de transparenta.

Cel mai eficient instrument de pastrare a transparente se afla în mâinile cetatenilor, organizati în acest scop. Organizatiile lor trebuie sa trezeasca vigilentia si sa lupte pentru existenta transparente în interiorul si în afara granitelor. Coruptia a fost globalizata de catre organizatii financiare puternice care au transformat-o într-o metoda de lucru acceptata; lupta împotriva coruptiei trebuie sa fie si ea globalizata. Daca oamenii nu actioneaza în vederea pastrarii democratiei, daca le lipseste simtul civic, atunci democratia va cadea cu siguranta prada coruptiei.

Majoritatea natiunilor sunt constante în repudierea oricarei încercari de a rasturna un guvern legitim constituit. Treptat ne consolidam pacea interna si externa. Guverne legitime pot acum sa initieze reformele necesare modernizarii societatiilor noastre si stimularea dezvoltarii umane.

Din nefericire, perpetuele scandaluri cu privire la coruptie descurajeaza populatia. Revoltele populare si loviturile de stat sunt pe cale sa renasca în unele tari. Partidele politice, fortaretele traditionale ale

sistemului democratic, au capatat o reputatie proasta si sunt condamnate tot mai des de catre cetateni, care se distanteaza de viata politica. Odata cu abandonarea partidelor politice democratia risca sa devina o formalitate ambivalenta si neputincioasa.

Civilizatia moderna considera nepretuita consumarea si posesia de bunuri. Din ce în ce mai mult, succesul si prestigiul personal sunt masurate dupa bunastarea materiala si nu dupa contributia adusa de catre individ societatii. Acest fapt conduce civilizatia noastra la o deficiente de ordin etic, care nu poate fi remediata decât prin educatie. Trebuie sa trezim spiritul civic, în special în rândul tinerilor. În sali de clase si de conferinte trebuie sa fie discutate responsabilitatile cetatenesti si trebuie cultivata dorinta de a fi util societatii. Bogatiile materiale trebuie sa le fie prezentate tinerilor ca având un rol secundar în fata valorilor morale. Capitalul social trebuie sa devina mai important decât cel financiar, caci o societate dedicata doar acumularii de bunuri materiale este un teren fertil pentru aparitia coruptiei.

În multe situatii lideri curajosi poseda clarviziunea si daruirea necesara canalizarii cererilor publicului catre actiunea organizata, militând pentru transparenta si responsabilitate la nivel guvernamental. Cei care lupta pentru o guvernare deschisa si onesta, adesea împotriva unor elite puternice, trebuie încurajati si ajutati efectiv. Ei seamana cumva cu neajutoratul David luptându-se cu atotputernicul Goliat. Dar, dupa cum s-a putut vedea de curând în mai multe tari, inteligenta si vointa lui David continua sa triumfe asupra fortei intimidante a lui Goliat.

Atunci când cetatenii cer responsabilitatea si chiar decanta la nivel guvernamental ei își exprima nemulțumirea fata de coruptie, o practica ce îi umileste pe cei saraci, fortându-i sa plateasca functionari minori pentru ca ei sa își faca datoria. Aceasta îi falimenteaza pe comerciantii cinstiti, faciliteaza parteneriatul dintre magnati fara scrupule ai comerțului si oficiali necinstiti si se raspândește precum cancerul, infestând tot ce este decent în cadrul societatii.

Nu trebuie sa disperam în fata acestei situatii. Asa cum vorbim despre globalizarea coruptiei, trebuie de asemenea sa remarcam nevoia publicului din toata lumea pentru guvernari înțelepte si cinstite. În momentul de fata liderii internationali încep sa accepte ideea ca subiectul coruptiei trebuie abordat atât pe scena interna cât si pe cea internationala. Dupa încheierea Razboiului Rece, folosirea ajutoarelor este supravegheata mult mai atent iar asistenta umanitara în lumea a treia este destinata acum ajutorarii populatiei si nu "cumpararii" de favoruri.

Cea mai importanta arma de care dispunem împotriva coruptiei este numarul crescând al democratiilor pe glob si, în consecinta, extinderea libertatii presei. Fara libertatea de a pune întrebări sau de a efectua schimbari, cetatenii nu au nici o putere, prinsi fiind în sistemul unei democratii superficiale. Una dintre cele mai importante libertati într-o democratie este cea a presei. Atunci când vocea unei singure persoane este înabusita, toate vocile sunt în pericol. Chiar si când o mica parte a adevarului este ascunsa, exista pericolul sa se nasca o mare minciuna. Dreptul la cetatenie, desi garantat prin lege, poate fi violat de catre lideri incompetenti sau corupti. Dar protejarea si restituirea drepturilor este mai probabil sa fie facuta acolo unde exista o presa libera care poate denunta astfel de lideri, si poate declansa discutii asupra competentei lor. Libertatea presei este "gardianul etern" despre care vorbea Thomas Jefferson – având neîntrerupt datoria de a pazi guvernul împotriva coruptiei.

Actiunile noastre viitoare trebuie sa includa cultivarea transparente si a respectului fata de adevar în rândul liderilor nostri politici si economici. Dar trebuie sa fie clar ca fenomenul coruptiei nu înseamna numai folosirea puterii politice în scopul unor câștiguri personale. El reprezinta mult mai mult decât înțelegerile ascunse încheiate între functionari publici si oameni de afaceri pentru a ajunge la beneficii ilegale sau imorale. Coruptia are multe alte dimensiuni care nu fac obiectul legii si care nu sunt aduse întotdeauna la cunostiinta opiniei publice.

De exemplu, coruptia poate fi observata în esecul liderilor politici si guvernamentali de a-si îndeplini rolul educational care le revine într-o democratie. Declaratiile ambigui, prezentarea numai a lucrurilor pe care doreste sa le auda populatia si neabordarea lor în mod direct, din ratiuni pur electorale, sunt practici care corup si degradeaza indivizii, societatea si sistemele democratice.

Dar declaratiile ambigui pot fi auzite si în cadrul relatiilor internationale. Iar acest fapt presupune coruptie într-un sens mai larg. Exista un anume fel de coruptie prin care se slabeste încrederea între natii.

Este o atitudine corupta aceea de a masura succesul unei cariere politice în functie de alegerile câștigate, atunci când acestea au fost câștigate în urma ascunderii adevarului sau a obnubilării lui pâna în momentul electoral oportun. Tot de o atitudine corupta dau dovada si oficialii si politicienii care se folosesc de distribuirea de privilegii si sinecure pentru a îndeparta partidele politice si alte organizatii de la principiile lor etice. În acelasi tip de atitudine se încadreaza si tendinta de a uita ca participarea la guvernare sau la viata politica presupune pregatire, altruism, dorinta de a-i servi pe ceilalti si concordanta între vorbe si fapte.

Nu trebuie sa uitam, însa, ca oficialii alesi nu sunt singurii vinovati de coruptie. Exista forme de coruptie care se nasc din loialitate prost înțeleasa, din acceptari tacite si oportunismul subordonatilor. Suntem obligati sa ne punem problema posibilelor consecinte ale secretomaniei si falsei loialitati.

Trebuie sa recunoastem ca exista o responsabilitate a alegatorului de a-i vota pe cei care dau dovada de reale aptitudini, onestitate, capacitate si de respect fata de toate acestea. Caci o persoana lipsita de valori morale, dar nu si de ambitie politica nu va ezita niciodata sa transforme instrumentele democratiei în instrumente ale setei de putere. Nu toate democratiile s-au prabusit din cauza loviturilor de stat sau a insurectiilor.

Dreptul la vot este incontestabil, dar multi cetateni uita de obligatia pe care o au de a-si exercita acest drept într-un mod responsabil. La alegerile parlamentare din 1933, din tara lui Beethoven, Goethe si Thomas Mann, Partidul National Socialist a obtinut o majoritate zdrobitoare pe cale complet legala, permitându-i astfel lui Adolf Hitler sa ajunga la una dintre cele mai corupte forme de putere, puterea absoluta.

În Mexicul secolului XVII, unul dintre cei mai mari poeti ai tarii, Sor Juana Ines de la Cruz, se întreba:

Cui i se atribuie vina cea mai mare într-un pacat comun?

Celei care pacatuiește pentru bani sau celui care platește pentru a pacatui?

Poeta dorea sa demaste ipocrizia barbatilor dispretuitori fata de caracterul femeilor cu care pacatuiau. Consider ca versurile ei înca mai sunt de actualitate într-o lume în care pacatosii se retrag adesea în turnul lor de fildes si aparent nepatat, construit pe bani si putere. Coruptia presupune implicarea a doua parti – coruptul si corupatorul. Când liderii tarilor industrializate contribuie la perpetuarea mitei în alte tari si condamna existenta ei acasa, se fac vinovati nu numai de coruptie ci si de aplicarea unor standarde diferite pentru tarile dezvoltate si cele în curs de dezvoltare. Existenta acestor standarde duble este periculoasa pentru toti cei implicati – atât pentru natiunile dezvoltate care rezuma aplicarea preceptelor morale doar la planul intern, cât si pentru natiunile mai sarace ale caror institutii sunt victima unui proces de erodare datorita coruptiei.

Autorii actelor de coruptie din tarile în curs de dezvoltare nu apartin întotdeauna lumii a treia. De-a lungul ultimelor decenii tari industrializate s-au amestecat în procesul politic al unor tari în curs de dezvoltare, ajutând, mentinând, sau chiar instalând lideri corupti. Multe natiuni bogate au folosit standarde duble în politica lor externa, promovând democratia acasa si autocratia peste hotare. Acest standard dublu se manifesta si în tendinta tarilor industrializate de a ignora legile împotriva dării si luării de mita din tarile în curs de dezvoltare, permitând chiar corporatiilor proprii sa execute plati ilegale într-un mod aproape oficial. Astfel de actiuni nesocotesc flagrant nevoia tinerelor si fragilelor democratii de a dovedi valoarea sistemului democratic unei populatii care a trait ani de-a rândul sub totalitarism.

Declaratiile ambigue – un alt tip de dublu standard – pot fi auzite si în cadrul relatiilor internationale.

Aceasta înseamna coruptie în sens mai larg, un tip de coruptie care slabeste încrederea între natiuni. Atunci când guvernele statelor dezvoltate ofera argumente morale pentru justificarea unor acte dictate în fapt de interese personale, ele comit un act de coruptie. Este un act de coruptie acela al unor guverne democratice, adesea declarate pacifiste, de a permite industriei nationale sa livreze arme regimurilor autoritate care violeaza drepturile omului, ori unor tari macinate de razboaie civile sau implicate în conflicte internationale.

Transparency International a întreprins pasi importanti în combaterea standardelor duble ale coruptiei. Gasesc aceste initiative salutare. Dar trebuie facut mai mult. Acest ghid va fi, fara îndoiala, un instrument de lucru nepretuit în vederea activitatilor viitoare, ajutând la crearea unor standarde si punând la dispozitie atât societatii civile cât si guvernantilor un mare numar de metode a caror ignorare ar însemna un pericol pentru orice tara.

Pe lângă construirea unei societatii civile vigilente si gata de actiune, trebuie sa luptam împotriva coruptiei si prin educatia pe care le-o acordam copiilor nostri. Sa luptam împotriva coruptiei devenind campioni ai simtului civic, acea calitate a cetateanului care pare sa se fi pierdut o data cu trecerea timpului. Pe masura ce ne apropiem de noul mileniu, avem din ce în ce mai multa nevoie de ajutorul fiecaruia dintre noi pentru a atinge acest scop. Trebuie sa avem încredere în puterea noastra de a opri maladia coruptiei. Vorbim despre globalizarea acesteia, dar trebuie sa remarcam de asemenea tendinta internationala a populatiei de a alege o guvernare înțeleapta si cinstita. În momentul de fata liderii internationali încep sa accepte ideea ca subiectul coruptiei trebuie abordat atât pe scena interna cât si pe cea internationala.

În mintea oricarui student la stiinte politice, Europa evoca imagini ale epocii iluministe – ale marilor dezbateri filosofice asupra meritelor democratiei, instaurarii libertatii si obligatiilor cetatenesti. Sa admiram zorii unui nou iluminism mondial. Sa luptam pentru reabilitarea ideilor care au dat nastere democratiilor noastre si care ne-au format guvernele, caci viitorul nostru sta sub semnul aderarii neconditionate la aceste idealuri.

Daca putem sa ne redescoperim pasiunea pentru libertate, adevar si dreptate ne vom îndeplini visurile si ne vom atinge telurile. A sosit momentul sa traim la înaltimea potentialului nostru si sa îndepartam tentatia coruptiei. Sa privim istoria cu obiectivitate si sa ne pregatim pentru viitor.

Costa Rica, ottobre 1995

Prefata

Peter Eigen, presedinte al Consiliului Director al Transparency International

Coruptia este una dintre cele mai mari provocari ale epocii noastre, o provocare ce trebuie si poate fi înfruntata. Nu exista cai ocolite si raspunsuri facile. Flagelul coruptiei ne va însoți permanent într-un fel sau altul.

Oricum interesul pe scara larga pentru sisteme îmbunatatite de guvernare si responsabilitate nu a fost niciodata mai puternic, nici în sectorul public nici în cel privat si nici în cadrul institutiilor internationale si neguvernamentale. Încrederea ca o transparenta mai mare poate duce la un nivel de responsabilitate sporit este exprimata acum pe scara extrem de larga. Este recunoscut de asemenea faptul ca o schimbare fundamentala si de durata în atitudini si practici poate fi determinata numai prin valorificarea energiei celor trei vârfuli ale triunghiului de forte al unei tari: statul, sectorul privat si societatea civila. Teza parteneriatului si a construirii de coalitii vine în sprijinul modului de abordare al coruptiei propus de TI. Astfel, acest ghid constituie un prim pas în sistematizarea variatelor legaturi ce compun un Sistem de Integritate Publica.

Adoptând un mod de abordare holistic si luând în calcul toate elementele reformei anticoruptie, un stat sau o comunitate își poate mari capacitatea de a aduce coruptia la un nivel controlabil. Dar nici una dintre aceste conditii nu poate fi îndeplinita în lipsa unei clase politice hotarâte, sustinute de o comunitate realmente constienta de pericolul reprezentat de coruptie si fara un sector privat puternic motivat si bine condus. În multe tari cel mai dificil element al ecuatiei este convingerea societatii civile de importanta si necesitatea implicarii sale în modelarea propriului mediu. Acest ghid ar trebui sa contribuie într-o mare masura la întarirea pozitiei liderilor societatii civile, punându-le la dispozitie atât exemple cât si o teoretizare a metodelor de combatere a coruptiei. TI crede ca rolul societatii civile si al sectorului privat a fost în general înțeles în trecut si va încerca prin filialele sale nationale sa determine un progres în aceasta privinta.

Cum metodele de lupta împotriva coruptiei evolueaza, este important de notat faptul ca acest ghid este de fapt un proiect în continua dezvoltare. Speram ca prezentarea unor critici constructive va duce la îmbunatatirea ulterioara a textului si a modelelor continute de anexa. Dorim extinderea diferitelor pasaje subliniate în text, ca si introducerea analizei mai multor studii de caz privind încercari reusite de reformare a unor practici corupte din sectoare cheie ale sistemului de guvernare. În plus, ghidul va fi tradus în mai multe limbi. Ghidul de fata aduce exemple din tarile cu sistem de drept jurisprudential (**common law**) (care constituie aproximativ o treime din comunitatea mondiala). Exemplele si solutiile propuse nu vor fi în nici un caz relevante în cazul unor tari cu traditii legislative diferite. Problemele dezbătute sunt aceleasi, indiferent de zona geografica, dar solutiile vor trebui sa ia în considerare traditiile legislative, administrative si guvernamentale din tara cu pricina. Lucrarile adaptate regional vor reflecta aceste diferente. În vreme ce aparitia acestei lucrari se datoreaza TI, Comitetul Director multumeste Ford Foundation pentru finantare, Institutului de Dezvoltare Economica al Bancii Mondiale pentru încurajare si punerea la dispozitie a diferitor facilitati, si directorului nostru general, Jeremy Pope, pentru munca sa de îndrumare în definitivarea textului.

Berlin, februarie 1996

Argument

Coruptia exista într-o oarecare masura în fiecare societate. O dovada ca ceva este în neregula în relatia dintre societate si stat este faptul ca fenomenul coruptiei a devenit omniprezent. Citim zilnic despre aceasta în ziare – serviciul public a fost înlocuit de catre lacomia individuala, iar Sistemele de Integritate Publice, menite sa combata coruptia, se prabuesc.

În orice caz, combatere coruptiei nu este un scop în sine, nu este o cruciada oarba pentru îndreptarea relilor lumii. Efortul de prevenire a abuzurilor este mai degraba doar o parte a scopului mai larg de a crea sisteme de guvernare juste si eficiente. Reformatorii nu sunt interesati doar de combaterea coruptiei în sine, ci si de inversarea impactului negativ pe care aceasta îl are asupra dezvoltarii societatii ca întreg. Reformatorul înțelept stie ca fenomenul coruptiei nu va putea fi niciodata eliminat în totalitate. Judecând rational si pe baza realitatilor, ar fi pur si simplu prea scump sa facem asta. Un efort cu caracter personal tintind prevenirea coruptiei ar putea de asemenea sa aiba un impact negativ asupra libertatilor individuale si a drepturilor fundamentale ale omului. Programele si serviciile corupte sunt dificil de eliminat în totalitate; autonomia birocratica (ce duce adesea la luarea unor decizii afectate de fenomenul coruptiei) poate fi considerata în continuare necesara unui sistem administrativ viabil; iar actiunile puternice de intimidare nu sunt în nici un caz necostisitoare. Astfel scopul nu este acela de a se ajunge la o corectitudine absoluta, ci la o marire a gradului de onestitate – si astfel, a eficientei – unui sistem de guvernare.

Asadar, unde ar trebui sa înceapa eforturile anticoruptie? În mod evident punctul de plecare îl reprezinta ajungerea la o înțelegere a cauzelor primare, a fisurilor si stimulilor ce încurajeaza practicile corupte la orice nivel. Înțelegerea începe cu disiparea mitului ca practicile corupte sunt un fapt "cultural". În cele mai multe contexte culturale, cadourile publice sunt facute într-un mod deschis si transparent. Contul bancar numerotat elvetian nu face parte din nici un fel de cultura traditionala a tarii; oamenii care traiesc în tari unde coruptia este privita ca o parte a "felului de a fi" resping în general cu tarie acest fel de practici, iar mita este considerata aproape invariabil ilegala si incriminata de legile contextului "cultural" implicat.

Urmatorul pas îl constituie analiza principalelor tipuri de coruptie ce apar în cadrul domeniului public. Primul tip este coruptia "minora", necesara supravietuirii, practicata de catre functionarii publici extrem de prost retribuiti si care depind de micile sume de bani înaintate de catre public pentru întreținerea familiilor sau pentru plata taxelor scolare. Exista voci ce sustin ca acest tip de coruptie ar ajuta firmele si persoanele fizice sa se sustraga cerintelor statului – reducând întârzierile si evitând sistemul împovarat de reguli si taxe. În aceasta viziune mita apare ca nimic altceva decât "uleiul" necesar actionarii într-un mediu dificil. În orice caz, mita "ajutatoare", practicata la scara redusa se poate autopotentia, degenerând într-o spirala a coruptiei, daca nu este contracarata în mod hotarât. Adesea coruptia minora este pur si simplu o imagine în micro a unor forme de coruptie mult mai daunatoare. Coruptia "majora" a înaltilor functionari publici implica de multe ori acordarea de mita la nivel international si existenta unor conturi bancare "ascunse" în strainatate. Ea este cultivata în mod frecvent de catre exportatori din anumite tari (în special din tarile industrializate) care ofera (cu sau fara buna stiinta) scutiri de taxe în urma platirii de mita si care refuza sa considere coruptia la nivel international a unor oficiali ca fiind în afara legii.

Nu trebuie sa înțelegem însa ca putem limita coruptia doar la situatiile în care regulile sunt fie insuficient de restrictive, fie prea îngaduitoare. Impulsul de a acorda si lua mita apare în orice situatie în care un oficial are putere economica asupra unei firme private sau persoane fizice. Nu are importanta daca puterea este justificata sau nu. O data ce un sistem de luare de mita a fost institutionalizat, oficialii corupti resimt impulsul de a mari sumele cerute si de a cauta noi posibilitati pentru a primi mita. Oficialii pot refuza sa serveasca clientii daca nu le este oferita o suma de bani. Pot proiecta un sistem la scara extrem de larga pentru a perpetua platile ilegale si pentru a se feri de consecintele legale ale actiunilor lor. Ei pot accepta sume de bani în schimbul oferirii de informatii secrete pentru proiecte de privatizare sau favorizarea anumitor persoane. Nici unul dintre exemplele de fata nu reprezinta o utilizare eficienta a mecanismelor de plati în sectorul public. Toate acestea implica populatia saraca si risca împovararea societatii cu reale greutati financiare – greutati ce sunt adesea suportate de catre cei ce si le pot permite cel mai puțin.

Unor astfel de situatii atât guvernele cât si publicul larg nu trebuie sa le raspunda cu toleranta. În schimb ele trebuie sa-si întareasca Sistemele de Integritate Publica. Strategia de combatere a coruptiei are câteva elemente comune fiecarei societati: reforma programelor fundamentale; transformari în structura guvernamentala si în metodologia de asigurare a responsabilitatii; transformari la nivel etic si moral; si, poate în primul rând, implicarea si acordarea ajutorului guvernamental, sectorul economic privat si societatea civila.

Prima editie a ghidului scoate în evidenta importanta masurilor ce privesc cresterea gradului de responsabilitate si a unei schimbari de atitudine referitoare la reforma programelor fundamentale, în vederea reducerii tendintei de promovare a unor atitudini corupte. De ce? Deoarece conceptul punerii

serviciilor la dispozitia "consumatorului" este o parte integranta a modului de abordare holistic al coruptiei, reducând distanta dintre serviciul public si "consumator" (publicul), si marindu-i eficacitatea prin mecanisme ce duc la cresterea transparentei si a gradului de responsabilitate. Masurile privind responsabilitatea pot avea adesea un efect rapid si pot ajuta la crearea unor situatii în care coruptia nu mai este tolerata de catre majoritatea oficialilor si a cetatenilor. În al doilea rând, tehnicile de introducerea a responsabilitatii sporite sunt relativ bine înțelese si transferul lor între diferite societati pare a fi posibil. Prin contrast, reforma politicii fundamentale, ce implica o reforma a sistemului de taxe si reglementari si eliminarea programelor nejustificate, generatoare de mita, este posibil sa fie o sarcina mai dificila si de durata. Pe baza unor "victorii rapide" nu se poate demara o întreaga serie de reforme. Este de asemenea o întreprindere ce trebuie adaptata nevoilor si problemelor fiecarui stat – acesta fiind un scop ce nu poate fi atins în paginile unui simplu ghid.

Eforturi de a face fata coruptiei au fost rare si, din nefericire, esecurile au fost numeroase. Acest fapt nu trebuie privit, însa, ca descurajator, ci mai degraba ca o etapa de acumulari.

Una dintre cele mai importante lectii ce sunt de gasit în paginile ghidului este aceea ca eforturile anticoruptie pot fi zadarnicite de: limitari ale puterii la nivel înalt (o administratie poate dori atace efectiv coruptia, dar mosteneste o birocratie corupta care se pune în calea eforturilor de schimbare); absenta hotarârii în forurile superioare; excesiv de ambitioase promisiuni conduc la perspective nerealistice si de nerealizat, ca si la o scadere a credibilitatii (obiective realizabile pe termen scurt sau "câstigurile rapide" sunt adesea necesare pentru a mentine sprijinul public); reformele cu pasi mici si lipsite de coordonare astfel încât nu sunt "proprietatea" nimanui, si nimeni nu este obligat sa observe daca reformele sunt puse în aplicare si mentinute la zi; reforme care se bazeaza prea mult pe lege sau prea mult pe forta (conducând la represiuni, abuz de putere si la aparitia unor forme ulterioare de coruptie); reforme care îi trece cu vederea pe cei de la vârful si se concentreaza doar asupra celor marunti (daca legea este aplicata incorect, înceteaza curând sa mai fie legitima sau sa mai aiba efect de constrângere); imposibilitatea de a crea mecanisme institutionalizate care sa supravietuiasca liderilor de reforme; esecul guvernului de a atrage societatea civila si sectorul privat în procesul de reforma.

Prin urmare elementele unei reforme serioase trebuie sa includa:

- 1) hotarârea clara a liderilor politici de a combate coruptia oriunde apare aceasta si de a se supune unui control permanent;
- 2) punerea accentului pe prevenirea coruptiei si pe schimbarea sistemului (si nu pe o inutila vânatoare de vrajitoare)
- 3) adoptarea unei legislatii anticoruptie cuprinzatoare si a unui sistem de punere în practica a acesteia (incluzând anchetatori, procurori si judecatori);
- 4) identificarea acelor activitati guvernamentale ce pot duce la aparitia coruptiei si revizuirea atât a legilor fundamentale, cât si a procedurilor administrative;
- 5) un program care sa asigure o retributie adecvata responsabilitatilor functionarilor publici si liderilor politici si comparabila cu cea din sectorul privat;
- 6) un studiu al sistemului legislativ si administrativ care sa asigure ca el reprezinta un obstacol real în fata coruptiei;
- 7) crearea de parteneriate între guvern si societatea civila (incluzând sectorul privat, profesional si organizatiile religioase);
- 8) transformarea coruptiei într-o întreprindere riscanta si cu profit scazut.

Având în vedere aceste puncte, adoptarea unei strategii coerente si cuprinzatoare trebuie sa implice un atac pe mai multe fronturi. În orice caz, majoritatea tarilor nu vor fi capabile sa faca totul dintr-o data. Reformatori hotarâti trebuie sa decida unde sunt cele mai mari probleme si care strategii ar fi cele mai eficiente. Este necesar de asemenea ca ei sa fie constienti de importanta conexiunilor dintre diferitele strategii: acordarea unei reale libertati presei va avea un impact minor daca reporterii nu vor avea acces la datele oficiale, lucru ce se va întâmpla si cu legile anticoruptie, daca sistemul legislativ este slabit si corupt. Ghidul atrage atentia asupra celor cinci zone principale care pot fi reformate si care pot ajuta la implementarea unei strategii anticoruptie la scara larga – programele publice, reorganizarea guvernamentala, întarirea sistemului legislativ, vigilenta publica si crearea unor institutii de prevenire a coruptiei.

Comportamentul arbitrar al functionarilor publici si eventualele abuzuri de putere ce decurg de aici pot fi descurajate printr-o larga serie de reforme care sa aiba drept scop reorganizarea si reformarea programelor publice. Aceste schimbari nu numai ca vor stavili tentatia de a da mita ci vor canaliza tranzactiile survenite în afaceri si vor înlesni accesul populatiei la serviciile publice în general. Reformele pot include eliminarea programelor afectate de coruptie care nu se bucura de o justificare reala – unele programe nu au alt motiv de a functiona decât acela ca aduc beneficii personale oficialilor! O alta posibilitate este aceea de a simplifica programele si procedurile, facându-le mai eficiente. De exemplu eliminarea "cerberilor" ce se afla în situatia de a încasa taxe ilegale de la utilizatori, sau reducerea

numarului de etape necesare obtinerii aprobarilor guvernamentale duc la reducerea posibilitatilor de aparitie a întârzierilor sau a deciziilor arbitrare – tarâmul propice practicilor corupte.

Ce alte optiuni mai exista pentru reforma programelor? În masura în care platile efectuate de catre clienti ajuta realmente la cresterea eficientei si nu depasesc normele legale – legalizarea vinderii de servicii guvernamentale catre cei mai calificati ofertanti. Minimizarea ariei de actiune a independentei birocratice. Daca aceasta independenta trebuie mentinuta, oficialilor trebuie sa le fie prezentate reglementari clare, scrise, privind îndatoririle lor. Privatizarea întreprinderilor de stat poate limita de asemenea riscul aparitiei coruptiei la nivel guvernamental. Se poate încerca o reducere a “monopolului” birocratilor prin crearea unor surse concurente de servicii – de exemplu, îngaduind oamenilor de afaceri sa își obtina aprobarile necesare de la oricare dintre functionari sau birouri. O anumita zona nu trebuie sa se afle sub jurisdicția unei singure sectii de politie, ci a mai multora, astfel încât nici un ofiter sa nu poata garanta unui raufacator ca nu va fi arestat. Lista potentialelor reforme privind programele guvernamentale este extrem de lunga ...

Prevenirea coruptiei prin reorganizarea guvernamentala nu implica neaparat reforma anumitor programe, ci mai degraba schimbarea modului în care guvernul actioneaza. Cum poate fi atins acest scop?

Acordând functionarilor publici si politicianilor o retributie satisfacatoare, astfel încât o cariera cinstita în cadrul guvernului sa fie o alegere rezonabila pentru persoanele calificate; depersonalizând guvernul; informând cetatenii asupra drepturilor legale pe care le au în contactul lor cu guvernul; publicând manuale destinate angajatilor care sa fie accesibile tuturor celor ce au vreo legatura cu departamentul respectiv si minimizând contactul direct prin introducerea unor elemente aleatorii (cum ar fi rotatia personalului), astfel încât clientii sa nu poata anticipa cu care dintre functionari vor avea de-a face. Optiunile pentru schimbarea modului de operare guvernamental sunt numeroase. Câteva sugestii ar fi :

- crearea unor sisteme interne de management financiar care sa asigure un control eficient si adecvat al resurselor;
- institutionalizarea altor tipuri de mecanisme interne de supraveghere care sa permita o trecere în revista rapida si eficienta a deciziilor discutabile;
- asigurarea unor proceduri adecvate de control al legalitatii activitatilor institutiei;
- tragerea la raspundere a managerilor de la toate nivelurile pentru actiunile subordonatilor lor;
- marirea eficacitatii supravegherii pentru a permite functionarilor superiori sa verifice si sa controleze activitatea personalului;
- lansarea unor controale surpriza ale activitatii functionarilor;
- functionari de la nivel managerial sa garanteze ca cei din subordinea lor respecta statutul si legile serviciului public;
- curatarea statelor de plata pentru a elimina “fantomele” si pentru a face reaparitia lor mai dificila;
- introducerea unei monitorizari eficiente a averii, veniturilor si a datoriilor functionarilor cu putere de decizie;
- introducerea interdictiei cu privire la detinerea de functii în sectorul privat dupa plecarea dintr-o pozitie de functionar public;
- crearea posibilitatii de reclamare a superiorilor de catre subordonati;
- asigurarea libertatii presei în prezentarea coruptiei;
- recompensarea comportamentului meritoriu;
- punerea la punct a unor mecanisme prin care societatea civila sa se poata implica într-un control continuu al guvernului;
- sondarea periodica a opiniei publice în legatura cu perceptia modului în care guvernul își pune la dispozitie serviciile;
- înfiintarea unui sistem deschis, realmente competitiv si transparent de intermediari publice;
- examinarea metodelor actuale în comparatie cu cele ideale si a regulilor necesare în cele mai transparente sisteme;
- asigurarea libertatii de alegere, independent de interesele departamentale;
- implicarea persoanelor “din exterior” (de ex., persoanele independente, care nu fac parte din sistem);
- impunerea unor luari de decizie rapide pentru eliminarea întârzierilor, în timpul carora poate aparea coruptia;
- încurajarea diferitelor grupuri profesionale (contabili, auditori, avocati) sa declare participarea la actiuni de coruptie (inclusiv spalarea de bani) ca fiind conduita neprofesionala, iar membrii corupti sa poata fi demisi;
- raportarea si înregistrarea cadourilor primite de catre oficialii guvernamentali si a donatiilor politice;
- revizuirea si îmbunatatirea normelor de reglementare a “conflictelor de interese” (inclusiv introducerea unor programe de educatie etica si a unor grupuri de discutie pe teme etice care apar în viata de zi cu zi a participantilor);

- constituirea unor coaliții de interese care să sprijine prevenirea corupției, capabile să atragă sectorul privat și societatea civilă.

Indiferent de opinii, reforma în cadrul programelor și procedurilor publice nu poate apărea izolat. Reforma administrativă trebuie să fie susținută de constrângeri legale credibile. Totuși, în multe țări nici procurorii, nici judecătorii nu sunt respectați, iar legile sunt slabe și lipsite de eficacitate. Pentru a întări eforturile anticorupție sunt necesare mai multe tipuri de reformă.

Atribuțiile anchetatorilor, procurorilor și judecătorilor independenți pot fi stabilite astfel încât să se desfășoare într-un cadru de transparență și independență, iar activitatea lor să conducă la o întărire a domniei legii asupra aceluia care o încălca. Aceștia oficiali trebuie să le fie puse la dispoziție puteri adecvate de investigare și punere sub urmărire penală (conforme cu normele internaționale referitoare la drepturile omului), acestea incluzând accesul la întreaga documentație guvernamentală, acorduri internaționale bilaterale de asistență legală cu țările importante și o reexaminare a legilor și a pedepselor privind corupția, pentru a determina dacă ele sunt adecvate realității.

Reforma poate include ridicarea înalților funcționari publici care beneficiază de ea numai grație postului pe care îl ocupă; după cum poate include și crearea de canale pentru înaintarea eficientă de plângeri. În efortul de reformă anticorupție trebuie luate serios în considerare măsuri de pedepsire a celor implicați în acte de corupție în cadrul statului, dar care se află în afara jurisdicției acestuia. Amenzi civile, liste negre cu firmele corupte, acorduri de extradare și alte prevederi legale, conform cărora profiturile celor corupți pot fi confiscate și ipotocate, în interiorul sau în afara țării, constituie toate puternice instrumente de descurajare a eventualei corupții.

Un factor comun tuturor eforturilor anticorupție, indiferent dacă ele implică reformarea programelor publice, reorganizarea guvernamentală sau întărirea procedurilor executorii, este necesitatea întrunirii aprobării publice. Campaniile anticorupție nu pot avea succes dacă nu sunt susținute de public. Dacă oamenii simplii și oamenii de afaceri de la toate nivelurile societății sunt obișnuiți să aibă de-a face cu statul printr-un sistem de dare de mită, schimbarea atitudinii va fi dificilă. Cu toate acestea, schimbările sunt esențiale pentru apariția unei transformări fundamentale.

Oamenii trebuie să înțeleagă gravitatea problemei corupției și ce este de făcut în legătură cu aceasta – grupuri ale societății civile (lideri religioși, organizații ale oamenilor de afaceri, asociații profesionale și grupuri ad hoc), alături de guvern și de sectorul privat au un rol important în atenționarea publicului în legătură cu pericolul reprezentat de corupție.

Se pot face câțiva pași în acest sens. Printre primii, ar trebui să fie stabilirea felului și a gradului în care este percepută corupția de către public și domeniile în care aceasta se manifestă, pentru a obține un punct de reper în funcție de care să poată fi apreciat progresul reformei anticorupție. În al doilea rând, sectorul legislativ și administrativ ar trebui să asigure un mediu propice libertății presei. Libertatea presei este necesară să fie susținută de câteva măsuri, cum ar fi adoptarea legilor privind accesul liber la informații, facilitând astfel persoanelor fizice, inclusiv jurnaliștilor, deținerea unor informații guvernamentale; abrogarea sau revizuirea legilor privind defaimarea și calomnia, astfel încât acestea să nu poată fi folosite pentru a amenința sau a îngradi libertatea presei; desființarea cenzurii presei și a mass-media; creșterea gradului de profesionalism al jurnaliștilor; încetarea discriminării guvernamentale (cum ar fi controlul accesului la tipar și publicitate) față de anumite părți ale mass-media; angajării sectorului mass-media controlat de către stat ar trebui să ofere certitudinea că se pot menține la standarde adecvate de independență și responsabilitate.

În plus, mediul în care funcționează societatea civilă ar trebui să fie unul caracteristic unei societăți libere și democratice. Organizațiile nonguvernamentale și alte instituții ale societății civile ar trebui să fie ușor de înființat, formalitățile de înființare să fie simple și necostisitoare, iar înființarea însăși să nu fie un drept și nu un privilegiu.

O națiune care poartă o luptă serioasă împotriva corupției are nevoie de noi instituții sau de întărirea celor deja existente pentru a putea îndeplini variate sarcini în cadrul acestei inițiative. Deși există deja o serie de modele, fiecare instituție trebuie să fie echipată și fondată conform nevoilor zonale. Dacă nu, se va ajunge doar la o marire a numărului de instituții nefuncționale ce ființează deja. O posibilitate ar fi înființarea unei comisii anticorupție asemene celei din Hong Kong, care să beneficieze de puteri largite de investigare și punere sub acuzare, precum și de posibilitatea de a efectua o educație a publicului. O astfel de comisie trebuie să fie într-un total independență de conducătorii statului, dar subordonată legilor, altfel riscând să devină o forță de represiune ce acționează după bunul plac.

O altă opțiune ar fi întărirea puterii Curtii de Conturi și a Avocatului Poporului (Ombudsman). Numirea oficialilor guvernamentali trebuie făcută într-un mod care să asigure independența și profesionalismul departamentelor, birourilor respective, iar rapoartele provenite de la acestea trebuie să fie făcute publice, în vreme ce guvernul ar trebui să acționeze în vederea punerii în practică a recomandărilor. Înființarea unui Agentii Naționale pentru Achiziții Publice ar asigura o supraveghere independentă a acțiunilor instituțiilor publice.

Pentru a garanta o numaratoare impartiala a voturilor, care sa nu favorizeze nici un partid sau grup politic, este necesara o Comisie Electorala. Comisia ar impune transparenta în toate etapele procesului electoral (cu exceptia votului individual, desigur), ar încuraja participarea populatiei în procesul de monitorizare si ar asigura pregatirea oficialilor partidelor politice, pentru a-i familiariza cu sistemul si pentru a-i ajuta sa efectueze o monitorizare profesionala. În plus, este necesara întarirea mecanismelor legislative privind responsabilizarea, cum ar fi o Comisie parlamentara de Supraveghere a Utilizarii Banului Public, pentru a permite accesul publicului la supravegherea procedurilor.

Acest ghid este numai un instrument în lupta împotriva coruptiei – el examineaza reforma programelor, reorganizarea guvernamentala, înfiintarea de institutii specifice si altele. La ce folosesc toate aceste informatii? În momentul în care un grup dintr-o anumita tara cauta sa înceapa un program împotriva coruptiei, cum ar trebui ei sa procedeze de fapt? Sursele puterii politice si diferentele de strategie variaza de al un sistem la altul, dar exista mai multe sugestii aplicabile în diferite situatii. Se poate începe cu înfiintarea unui grup de lucru pentru integritatea nationala, care sa includa toate forurile de decizie din cadrul guvernului (departamentul executiv, serviciul public, sistemele de investigare, sistemul juridic educational si de informare, departamentele cheie vulnerabile, cum ar fi vamile, guvernele locale si departamentele însarcinate cu colectarea impozitelor), alaturi de parteneri din afara guvernului (societatea civila, liderii religiosi, sectorul privat, grupurile profesionale importante - finante, contabilitate, sanatate, educatie, alaturi de cele din sistemul juridic - si grupuri ce reprezinta interesele consumatorilor). Urmeaza apoi o analiza a contextului existent si identificarea zonelor susceptibile unei reforme, pentru a elabora un plan general care sa includa obiective pe termen scurt, mediu si lung (inclusiv un program de marire a vigilentei publice), împartirea de responsabilitati pentru actiuni ulterioare si raportarea rezultatelor la centru. Înfiintarea grupului de lucru precum si planurile lui trebuie facute publice si este necesara solicitarea ajutorului populatiei. Sustinerea planului de catre conducerea politica poate fi de mare ajutor. Este necesara tinerea de sedinte regulate ale grupului de lucru, facându-se publica activitatea acestuia si acordând o atentie deosebita "victoriilor rapide", pentru a mentine încrederea publicului. În procesul de implementare a reformei anticoruptie – cu toate activitatile, procedurile si optiunile sale, nu trebuie ignorat faptul ca este vorba de un proces de durata care trebuie sa fie încurajat în mod deschis de la cel mai înalt nivel si în care este necesara schimbarea atitudinilor si conduitei în toate straturile. Într-o prima faza reforma ar trebui sa abordeze numai acele domenii în care poate da dovada de maxima eficacitate, nescapând din vedere importanta planificarii si sincronizarii, precum si a raspândirii încrederii în rândul publicului larg fata de transparenta si responsabilitatea de care Statul ar trebui sa dea dovada.

Despre Sistemul de Integritate Publica

Constructia a fost ridicata de catre arhitectii priceputi; fundatiile sunt solide; compartimentele sunt pe cât de frumoase, pe atât de practice; este aranjata cu înțelepciune si bine ordonata; iar sistemele de aparare sunt imbatabile. A fost cladita pentru a înfrunta vesnicia, în masura în care opera omului poate nazui la un astfel de titlu. Nu e mai puțin adevarat ca poate pieri într-o clipa din nesabuinta, coruptia sau neglijenta propriului paznic – poporul. Republicile s-au înaltat din virtutea, spiritul civic si inteligenta cetatenilor. Ele se prabusesc atunci când cei înțelepti sunt îndepartati din consiliile publice, fiindca îndraznesc sa fie cinstiti, iar cei imorali sunt rasplatiti pentru ca linguesc poporul, pentru ca mai apoi sa-l tradeze. – Dr. Sachidanand Siha la prezidiul Adunarii Constituante a Indiei.

Unde începe lupta împotriva coruptiei?

Sarcina ce sta în fata eventualului luptator împotriva coruptiei poate parea descurajanta. Istoria ne ofera nenumarate exemple de promisiuni marete, urmate de lipsa completa a rezultatelor. În unele cazuri intentiile reformatoare au existat: conducatori nou alesi, hotarâti sa elimine problemele au fost rapid coplesiti fie de complexitatea problemei, fie de rezistenta ansamblului politic si administrativ care trebuia reformat din interior. Altii, doar de dragul propagandei desigur, au tinut discursuri, au semnat legi, toate acestea în absenta dorintei de a schimba realmente ceva. Când si când un electorat optimist a reales guvernele decise sa lupte efectiv cu coruptia. Guvernele s-au prabusit în urma propriei incapacitati de a face fata fenomenului; altii au fost alesi cu speranta ca pot face mai mult. Cu toate acestea, prea putini se pot lauda cu obtinerea unui real progres.

Multimea de lucrari ale economistilor si cercetatorilor ne poate face sa nu vedem padurea din cauza copacilor. Exista nenumarate teorii ce au foarte putina legatura cu realitatea. În orice caz, o analiza a esecurilor anterioare a dus la identificarea unui numar de cauze comune. Cele mai evidente sunt:

1. Limitele puterii la vârful. Un nou lider poate dori sa atace problema realmente, dar mosteneste, vrând-nevrând, un mecanism guvernamental corupt, care îi zadarniceste eforturile;
2. Lipsa de angajament a forurilor conducatoare. Persoane de rang secundar din sistemul politic si administrativ pot dori schimbarea, dar eforturile lor sunt zadarnicite de lipsa de hotarâre la nivelul conducerii;
3. Promisiuni mult prea ambitioase, care nasc asteptari neconforme cu realitatea. Cei care fac promisiuni irealizabile pierd rapid încrederea celor din jur si a celor ce asteapta de la ei masuri eficiente;
4. Reformele s-au desfasurat cu pasi mici si fara un program bine stabilit, astfel încât pâna la urma nu se poate spune ca cineva "conduce" reforma, în sensul ca nu exista o persoana dedicata ei si din considerente personale, care sa aiba dorinta de a o pune în practica si a o actualiza;
5. Reformele s-au bazat prea mult pe sistemul legislativ - un instrument nesigur în momentul în care se încearca o schimbare a comportamentului-, sau pe constrângere, care la rândul ei duce la represiune, la un aparent abuz de putere si la aparitia altui regim corupt (ce ne poate face sa credem ca daca legile actuale nu functioneaza, o vor face unele noi?)
6. Reformele tind sa-i treaca cu vederea pe cei de la vârful, asa-numitii "pesti mari" si se concentreaza numai pe "plevusca", considerând ca cei din conducere "nu au nevoie" de reforma sau ca ei s-ar opune fatis oricarei încercari de schimbare. Drept rezultat legea este aplicata în mod nedrept si inechitabil, conducerea își pierde credibilitatea, iar legea înceteaza curând sa mai fie aplicata;
7. Reformele nu au scopuri precise si realizabile, nereusind astfel sa demonstreze publicului ca au loc schimbari reale (fara de care încrederea populatiei, esentiala pentru succesul reformei, dispare rapid); si
8. Mecanismele institutionale nu sunt construite, nici macar acolo unde reforma este reala, astfel încât sa poata continua procesul si dupa ce initiatorii lor au parasit scena politica. Eforturile anticoruptie cu caracter personal pot avea succes, dar daca nu sunt institutionalizate ele pot disparea o data cu mandatul autorului lor.

În situatiile în care coruptia este înradacinata reforma trebuie sa faca fata unor întregi lanturi de interese. Toti cei care au încalcat legea – fie suplimentându-si propriile venituri, fie aprovizionându-si conturi bancare din strainatate – sunt amenintati de acest proces. Multi dintre ei se afla în pozitii din care pot împiedica reforma; unii sunt atât de puternici – sau atât de hotarâti - încât pot recurge la violenta. Pericolele potentiale la care se expun reformatorii în astfel de tari sunt reale. Schimbarile inerente unei asanari reale si cuprinzatoare ale Sistemului de Integritate Publica al unei tari sunt considerabile si necesita abilitati politice si manageriale deosebite. Este evidenta necesitatea evitarii vânatorii de vrajitoare si concentrarea asupra reformei. Mai dificil este raspunsul la întrebarea cum trebuie demarat procesul fara a arata îngaduinta fata de ilegalitatile anterioare, atitudine ce ar putea da nastere la controverse.

Iniatiativele de a îmbunătăți standardele de guvernare în lume au neglijat până de curând ceea ce promitea să fie o metoda remarcabilă: adaptarea constantă și conștientă a Sistemului de Integritate Publică al unei țări la noile realități.

Programele de reformă, în special cele din țările în curs de dezvoltare și din țările în tranziție, care au fost sponsorizate de către agenții naționale sau internaționale s-au concentrat în general asupra unui singur domeniu, neglijându-le pe celelalte. Cel mai adesea au fost alese domeniile relativ "sigure", uitând zonele mai dificile și care ar fi putut ridica probleme. Un program de reformă al sistemului național de integritate poate adopta totuși politica pașilor marunți, cu condiția ca el să fie coordonat și integrat unui program holistic, care să cuprindă toate domeniile importante.

La baza acestei abordări se află convingerea că toate aspectele ce țin de preocuparea față de guvernare - creșterea gradului de competență, direcționarea rezultatelor, participarea publicului și promovarea integrității naționale - trebuie să fie abordate într-o manieră holistică. Scopurile generale ar trebui să includă:

- ▣ Punerea la dispoziție a unor servicii publice eficiente și care să contribuie la o dezvoltare substanțială;
- ▣ Luarea deciziilor guvernamentale în limitele legii, cetățenii fiind astfel protejați de decizii arbitrare (inclusiv încălcarea drepturilor omului); și

- ▣ Dezvoltarea unor strategii care să aducă beneficii societății ca întreg, incluzându-i aici și pe cei mai săraci și mai vulnerabili membri ai ei, și nu doar elitele bine plasate.

Corupția subminează dezvoltarea democratică, diminuând performanțele instituțiilor publice și împiedicând folosirea optimă a resurselor. În ultima instanță împiedică dezvoltarea și atingerea unui standard ridicat de viață de către cei mai vulnerabili membri ai societății. Corupția ar putea să fie stavilă, cel puțin teoretic, într-o manieră despotică și dictatorială, dar tendința de neoprit a regimurilor totalitare către corupție și abuz de putere ne sugerează că aceasta nu poate fi decât o soluție temporară. Răspândirea ideii de integritate națională în rândul conducerii este o etapă esențială a oricărui proces de reformă. Prin creșterea nivelului integrității naționale corupția poate fi diminuată, iar acest mod de abordare este vital dacă nu se dorește subminarea altor eforturi ce tind către o dezvoltare echitabilă și de durată.

Consecințele corupției

După cum se știe prea bine, corupția generează opțiuni gresite. Încurajează competiția în domeniul dării sau luării de mită și nu în cel al creșterii calității și mărește costul bunurilor și serviciilor, împiedicând dezvoltarea unei piețe sănatoase. Mai presus de toate dereglează procesul de dezvoltare economică și socială, cele mai dezastruoase efecte putând fi observate chiar în țările în curs de dezvoltare. Adesea corupția înseamnă suportarea costurilor necinștii conducătorilor și companiilor din țările dezvoltate de către cei săraci, deși aceștia au cele mai puține posibilități. Mai mult decât atât, experiența demonstrează că, dacă nu se încearcă o diminuare a corupției, aceasta va crește exponențial. O dată ce un sistem de luare de mită a fost instituționalizat, oficialii corupți resimt dorința de a pretinde plăți din ce în ce mai mari, dând naștere unei domnii a ilegalității, care la rândul ei duce la ineficiența pieței. Când autoritatea morală a conducătorilor dispăre, în urma unor acte de corupție la nivel înalt, posibilitatea acestora de a-și controla subordonații dispăre la rândul ei.

La nivel conceptual, fenomenul corupției are multe urmări. Oricum, nu trebuie să ne surprindă faptul că există puține dovezi palpabile efectului și răspândirii corupției. Sondajele oamenilor de afaceri arată că problema diferă extrem de mult la nivel internațional și chiar și pe plan național. Unele departamente (cum ar fi sistemul vamal și cel de percepere a impozitelor) sunt mai expuse corupției decât altele. Aceste sondaje mai arată că acolo unde corupția este endemică, ea duce la un cost extrem de ridicat al întreprinderilor mici. Foarte important este faptul că cele mai mari cheltuieli nu sunt reprezentate de către mită ca atare, ci de către dereglările economice pe care aceasta le aduce după ea și de subminarea instituțiilor administrative și guvernamentale.

Nu avem de-a face cu o obligație morală sau culturală. Formele "mării corupții" trebuie să fie stăpânite din rațiuni practice. Nici un stat nu-și poate permite ineficiența care însoțește corupția, în cadrul efortului de a menține sau de a mari standardele de viață. În special democrațiile în curs de dezvoltare își asumă riscuri politice considerabile, nestăvilind corupția, căci fenomenul poate slăbi considerabil autoritatea și capacitatea unui stat tânăr. În vreme ce susținătorii corupției pot argumenta că aceasta are rolul de a unge roțile unui sistem economic prea încet și saturat de reguli, experiența ne demonstrează că ea duce la mărirea costurilor bunurilor și serviciilor, promovează investiții neproductive și conduce la o scădere a calității serviciilor de infrastructură.

Știrile despre corupție prezentate zilnic în mass media, demonstrează clar că fenomenul corupției nu este exclusiv o problemă a țărilor în curs de dezvoltare. Evenimente recente în Europa și America de Nord au arătat extrem de clar că țările dezvoltate nu trebuie să se considere imune la fenomenul corupției. Prin urmare, corupția internă (și în particular, cea la nivel politic) este un fenomen în creștere, aceste țări jucând și ele un rol important ca "mânuitori ai mitei" în afacerile internaționale.

Construcția corupției

Corupția depinde de trei factori: nivelul general al câștigului public, riscul inerent unei afaceri ilegale și calitățile de negociator ale persoanei care oferă și ale celei care primește banii. Ca fapt izolat, corupția poate apărea acolo unde există o combinație între "ocazie" și tentativă. Ea poate fi inițiată de către oricare dintre cele două părți: oferirea de mită unui oficial, sau cererea unei plăți necuvenite de către un oficial. Cei care oferă mită pot face acest lucru fie din dorința de a obține ceva la care nu au dreptul, mituindu-l pe funcționar pentru ca acesta să încalce regulile, fie din convingerea că funcționarul nu le va îndeplini o cerere legitimă, dacă nu îi vor oferi un "stimulent". Prin urmare strategiile de contracarare a corupției ar trebui să aibă în vedere ambele elemente. Numărul ocaziilor poate fi micșorat printr-o reformă sistematică, iar tentativa, prin transformarea scenariului "profit maxim, risc minim" într-unul de tipul "profit minim, risc maxim", folosind niste mecanisme de prevenire, constrângere și de marire a gradului de responsabilitate.

Astfel de mecanisme de marire a gradului de responsabilitate, când sunt gândite de către un efort național de reducere a corupției, formează un "sistem" de integritate. Acest sistem de contrapondere și echilibrare, destinat creării unei interdependențe între diferitele ramuri și agenții ale guvernului și care controlează conflictele de interese în sectorul public duce la dispersarea centrelor de putere și reduce numărul situațiilor în care pot apărea conflicte de interese sau care pot avea un impact negativ asupra binelui comun. Aceasta implică creșterea gradului de responsabilitate, transparența, prevenirea și tragerea la răspundere.

Un sistem de integritate întrușchipează o perspectivă cuprinzătoare asupra reformei, abordând corupția din sectorul public printr-o serie de procese la nivel guvernamental (coduri de conducere, transformări la nivel organizațional, reforme juridice, schimbări de procedură în sectorul birocratic etc.) și prin participarea societății civile (sectorul privat, mass media, categoriile profesionale, bisericile și moscheile etc.). Astfel, reforma este inițiată și susținută nu numai de către politicieni, ci și de către membrii societății civile.

Construcția unui Sistem coerent de Integritate Publică

Scopul

Scopul ultim al fondării unui Sistem de Integritate Publică este transformarea corupției într-o întreprindere cu "risc maxim" și "profit minim". El este creat pentru a preveni apariția corupției și nu neapărat pentru a aplica pedepse persoanelor corupte. Și deoarece corupția (cel puțin acolo unde ea este endemică și reprezintă o problemă gravă) este rezultatul unor erori de sistem, accentul se pune inițial pe reformarea și schimbarea sistemului mai degrabă decât pe acuzarea unor anumiți indivizi.

Unii critici ai versiunilor anterioare ale ghidului au spus că acesta propune o perspectivă demodată asupra reformei, "de la vârf spre bază", care nu corespunde teoriilor contemporane. În orice caz, s-a uitat un amanunț fundamental. După cum se va putea vedea mai jos, întregul edificiu guvernamental este susținut, și integritatea sa este menținută (sau destabilizată) de un proces de la bază spre vârf. Pestele poate să se împună de la cap, după cum se observă adesea, și corupția se poate extinde spre baze în urma unor practici și exemple de conducere defectuoasă, dar aparatul suprem al societății rămâne vigilentă publică (și acolo unde este justificată, revolta publică). Când orice altceva da greș, ultima măsură legală este revoluția. Totuși, în lucrarea de față pornim de la premiza că evoluția este o cale eficientă (și, în consecință, preferabilă) pentru o schimbare de durată.

Fiecare țară are deja un Sistem de Integritate Publică, oricât de corupt și de ineficace ar fi acesta. Aceasta afirmare ne ajută să ne concentrăm asupra punctului de vedere holistic. După cum vom vedea nu este suficientă analiza unui singur element sau "stâlp" al sistemului, izolat de ceilalți. De pildă, în Kenya, în urma unui efort considerabil s-a ajuns la întărirea capacităților operaționale ale biroului Auditorului General. Cu toate acestea, rapoartele sale extrem de profesionale – deși sunt date publicității pe scară largă – sunt pur și simplu ignorate de vreme ce restul "sistemului" este complet neoperațional.

“Stâlpii Sistemului de Integritate”

Închiptuiți-va, dacă vreți, “Sistemul de Integritate Publica” ca pe un templu grec – dar un templu cu acoperișul plat (integritatea națională) care este susținut de un număr de “stâlpi” (fiecare dintre ei reprezentând un element aparte în cadrul sistemului național de integritate). Pe acoperiș se află trei sfere: “calitatea vieții”, “domnia legii” și “dezvoltarea pe termen lung”. Este esențial ca acoperișul să se mențină orizontal pentru ca aceste trei sfere să nu se rostogolească.

“Templul” însuși este construit și susținut de către “Popor” – care controlează alternanța guvernanților și care își creează în fond propriul sistem de guvernământ. Elementul esențial al fundației este vigilența publică față de corupție. Aceasta reprezintă efectiv substanța întregii structuri. Dacă nivelul vigilenței este scăzut, atunci întregul edificiu este construit pe nisipuri mișcătoare.

“Stâlpii” sunt interdependenți, dar pot avea consistențe diferite. Dacă unul dintre ei este slab atunci pe unul sau mai mulți dintre ceilalți apasă o greutate mai mare. Dacă mai mulți slabesc, până la urmă se vor înclina astfel încât “sferele” numite “calitatea vieții”, “domnia legii” și “dezvoltarea pe termen lung” se vor rostogoli și întregul edificiu se va prăbuși în haos.

Crearea unui Sistem de Integritate Publică solid necesită identificarea sistematică a golurilor și punctelor slabe, ca și a posibilităților de a întări și de a integra fiecare dintre acești “stâlpi” într-un ansamblu coerent. Conceptul de “Sistem de Integritate Publică” unic poate fi nou, dar, în fapt, toate societățile posedă un sistem de acest gen – este o simplă problemă de percepție. Nu trebuie văzut ca o sumă de instrumente separate și nici ca un set de sisteme independente care își desfășoară activitatea în completă izolare (parlamentul, sistemul juridic, serviciul public, media, societatea civilă etc.). El ar trebui văzut mai degrabă ca un întreg, în care fiecare “stâlp” susține un altul sau pe toți ceilalți.

Dacă sistemul este complet dependent de un singur “stâlp”, sau se bazează numai pe câțiva dintre ei, el este în pericol să se prăbușească. Deși pare funcțional pe termen scurt (cum este cazul dictaturilor militare instaurate în urma înlăturării de la putere a unor regimuri civile corupte), inexistența unui Sistem de Integritate Publică funcțional îi asigură un declin treptat.

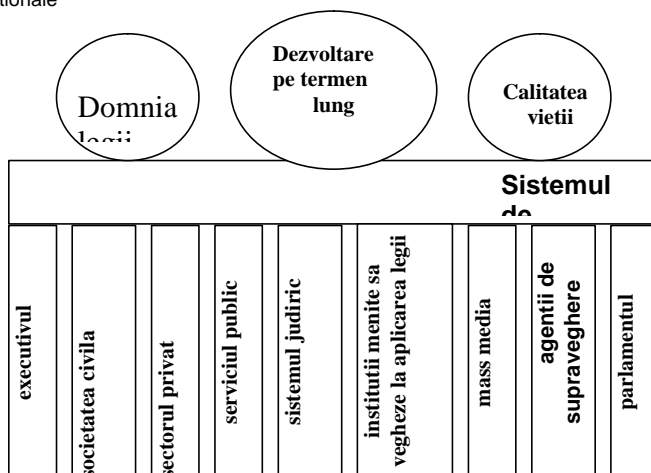
Metoda sistemului național de integritate deschide calea unei noi forme de diagnosticare și de eventuala terapie. În loc să avem în vedere instituții separate (de ex. sistemul juridic), și să ne concentrăm asupra unor programe de reformă de sine statatoare, noi începem cu examinarea interdependenței, interrelațiilor și a eficacității combinate. De pildă, cât valorează un sistem juridic gata să asigure “domnia legii”, dacă poliția, anchetatorii și procurorii sunt corupți? Judecătorii nici nu vor afla de cazurile pe care ar trebui să le judece, și astfel, sistemul juridic se va afla într-o perfectă izolare, incapabil de a întreprinde ceva.

Această perspectivă a fost denumită “responsabilitate pe orizontală”, un alt concept util pentru vizualizarea modului în care “stâlpii” se susțin reciproc, în contrast cu perspectiva “de la vârf spre bază” a guvernării autocratice.

În practică “stâlpii” pot să varieze de la o societate la alta. Unii sunt mai puternici alții mai slabi. Dar va exista întotdeauna un sistem compensatoriu (de ex. în Singapore o relativă lipsă de libertate a presei este compensată de existența unei comisii anticorupție extrem de incisive).

Deși există variații la nivel internațional, cel mai des întâlnit “stâlp al integrității” de care se servește o societate care încearcă să se autogverneze într-o manieră responsabilă, include:

- ▣ executivul
- ▣ parlamentul
- ▣ sistemul juridic
- ▣ serviciul public
- ▣ instituții menite să vegheze la aplicarea legii (Comisia parlamentară de Supraveghere a Utilizării Banului Public, Curtea de Conturi, Avocatul Poporului, poliția, comisiile anticorupție etc.)
- ▣ societatea civilă (inclusiv asociațiile profesionale și sectorul privat)
- ▣ mass media
- ▣ agențiile internaționale



Cetatenii / Opinia publica

Grupul de discutii pe teme de integritate nationala

Mecanismul cu ajutorul caruia un Sistem de Integritate Publica este examinat si revizuit este grupul de discutii pe teme de integritate nationala. Trebuie scos în evidenta faptul ca acest instrument de lucru nu este unul introdus în capitalele occidentale. El a aparut în momentul în care grupuri din Uganda si Tanzania au început sa puna problema propriilor neajunsuri si a fost rezultatul atât al unei interactiuni pe plan intern, cât si bilateral.

Un grup de discutii pe teme de integritate publica are ca puncte de plecare:

- a) premiza ca locuitorii unei tari isi cunosc si înțeleg problemele mult mai bine decât orice expert din afara. Nimeni nu poate fi mai constient de dinamica sociala, istoricul si de realitatile politice care se afla în spatele aparitiei coruptiei într-o societate, decât proprii sai membri. Iar expresia "poporul" include societatea civila (inclusiv sectorul privat) în aceeași masura ca si guvernul;
- b) premiza ca problema integritatii este una care depaseste cadrul luptei politice, fiind astfel un subiect asupra caruia toti trebuie sa cada de acord; si
- c) premiza ca fara sprijinul societatii civile orice initiativa în sensul unei reforme anticoruptie din partea vreunui guvern, sufera de lipsa de credibilitate, iar succesul ei este improbabil, ca sa nu mai vorbim de rezistenta lui pe termen lung.

Prin urmare, procesul este complet conceptualizat, propus si condus de catre participantii locali si primeste contributiile din afara doar sub doua forme: facilitari ale procesului (situatie ce va fi comentata mai pe larg mai jos) si schimburi de experienta (astfel încât de experienta câstigata sa poata beneficia grupurile similare din alte tari). În acest proces nu sunt implicati doar factorii de decizie din guvern (asa cum au fost ei prezentati în cadrul conceptului de "stâlpi" ai integritatii) dar si ONG-urile (alaturi de grupurile de afaceri si asociatiile profesionale), media si partidele politice. Se formeaza un grup alcatuit din persoane cu putere de decizie si fiecare dintre "stâlpi" înainteaza un scurt raport despre felul în care este afectat de catre coruptie si cum reuseste sa îi faca fata. Grupurile de discutie sunt puse apoi la curent atât cu rapoartele unor grupuri similare din alte tari (ideale pentru noi idei si metode de lucru) cât si cu informatiile din ghidul TI asupra sistemelor nationale de integritate (tradus în unele cazuri chiar în limba tarii respective - asta însemnând în momentul de fata mai mult de zece limbi). În vederea animarii discutiilor, moderatorii, ca si organizatorii, pot propune o serie de întrebări precise si incitante, pe care grupul le poate avea în vedere alaturi de cele sugerate chiar de catre participantii. Pe o perioada de doua-trei zile au loc o serie de discutii în grupuri restrânse (de maximum 15 persoane), conduse de catre un moderator care capteaza esenta discutiei. Sarcina fiecarui grup consta în a identifica problema si a propune solutii (care sa fie practice si posibil de pus în aplicare de catre participantii – asadar nu solutii de genul schimbarilor în constitutie sau al maririi impozitelor pentru toti functionarii publici etc.).

Fiecare subiect de discutie este dezbatut în cadrul unei sesiuni de rapoarte, urmata de o masa rotunda. În urma tuturor acestor sesiuni si a unei sesiuni finale de "planificare a strategiei", se traseaza un plan de actiune. Se stabilesc masurile necesare se împart participantilor responsabilitatile pentru actiuni ulterioare si se cade de acord asupra unui program de aplicare a masurilor. Aceasta va constitui baza pentru ulterioare grupuri de discutie, dupa 12 sau 18 luni, care vor analiza progresele facute, vor identifica obstacolele si vor reface planul de actiune în concordanta cu experienta acumulata si cu circumstantele existente.

O alta caracteristica a grupurilor de discutie pe teme de integritate nationala este "aderarea" la ideea integritatii la care subscriu toti cei prezenti. În Tanzania aderarea în mod public la programul de reforma înca dinaintea alegerilor, ca si declararea publica a averii proprii si a familiei a constituit o adevarata provocare pentru candidatii la presedintie ai momentului. Benjamin Mkapa, câstigatorul alegerilor, a creat

un imens val de interes, nu numai în Tanzania, ci chiar și dincolo de întreaga Africa Sahariana, prin declarația sa asupra propriilor posesiuni.

Nimic din cele spuse mai sus nu încerca să sugereze că procesul de reformă este unul ușor, sau că se pot obține rezultate de durată într-un termen scurt. Fiecare societate trebuie să dezvolte propriile metode de reformă și să fie dedicată acestora. Presiuni exterioare pot fi de ajutor, încurajând dezbateri interne și formarea unor coaliții pro-reformă în interiorul țării. Condițiile legate de împrumuturi pot determina aducerea la cunoștința publicului a unor informații ținute ascunse de către administrații corupte, iar înghețarea împrumuturilor pentru guverne care le vor folosi necorespunzător este o măsură benefică și de bun simț. În orice caz, dinamica de bază trebuie să fie una internă. Nu există dovezi că în domeniul promovării integrității factorii externi (guverne sau agenții multilaterale) pot impulsiona o schimbare de durată într-o țară anumită.

În mod asemănător, rolul "experților" din afară este unul limitat. Ei pot pune la dispoziție informații sau asistență, dar nu pot da rețete. Mai mult, există nenumărate dovezi că rețetele unor "experți" externi nu își găsesc o bază și nu pot da rezultate. Ele tind, mai degrabă, să se bazeze pe o aplicare relativ simplistă în cazul unei țări a unor metode preluate de la o altă. În procesele descrise mai sus astfel de "experți" au un rol clar, însă mai degrabă în calitate de mentori decât de diagnosticieni, acest rol neincluzându-l nici pe acela de a propune soluții, idei sau concepte. Este necesar ca ei să aibă un cuvânt de spus pentru asigurarea unui dialog intern, nu pentru ținerea de prelegeri inoportune despre felul în care alte țări au abordat probleme similare.

Reformele, la rândul lor, trebuie să fie de durată. Sistemul trebuie să fie structurat astfel încât să poată face față presiunilor la care este supus în urma schimbărilor de guvern, sau a unor personalități. Procesul poate fi lent și adesea frustrant. Este de asemenea o obligație continuă de vreme ce nu există o "soluție perfectă". Un Sistem de Integritate Publică va avea de înfruntat constant noi provocări, precum și noi modalități de a-l eluda. Se va face simțită și necesitatea reformelor, pe măsura ce vechile premise se dovedesc gresite și nesatisfăcătoare.

Pentru atingerea tuturor acestor scopuri, o coaliție trebuie constituită în jurul și pe baza ideii de acțiune concertată, care să atragă diferiți factori de decizie (atât pe cei din cadrul aparatului de stat cât și pe cei aparținând societății civile) și să le câștige adeziunea pentru un plan concret de acțiune. Coaliția e bine să aibă o idee foarte clară despre cum și-ar dori oamenii să fie guvernată țara, nu doar în prezent sau pe termen scurt, ci și în viitorul îndepărtat.

Partea A

Cadrul analitic

Capitolul 1

Punerea bazelor unui Sistem de Integritate Publică

Integritatea este una dintre cai; se distinge de celelalte prin faptul că este cea corectă și singura pe care nu risți să te ratacești vreodată.

- M.H. McKee -

Coruptia trebuie privita în multe dintre tarile din ziua de azi ca un subiect presant de discutie si, adesea, ca preludiu al dezvoltarii economice. Coruptia este daunatoare atât din punct de vedere social cât si economic, oricând si oriunde apare, indiferent de stadiul de dezvoltare al unei tari. Stirile despre coruptie ce apar zilnic în ziare, demonstreaza limpede ca aceasta este în crestere si ca nu este exclusiv, sau fie si la origine, o problema a tarilor în curs de dezvoltare. Evenimente din Europa si America de Nord au aratat clar ca subiectul coruptie nu este unul pe seama caruia tarile industrializate sa poata tine prelegeri moralizatoare cuiva.

Asadar, ce a mers prost? De ce își înalta coruptia chipul amenintator în tot mai multe feluri? Raspunsul rezida în lipsa de transparenta si responsabilitate din partea Sistemelor de Integritate Publica. În multe tari este larg raspândit sentimentul ca serviciul public si-a pierdut busola – ca multe elemente din cadrul sau sunt corupte, ca de altfel si multe dintre firmele sectorului privat care încheie afaceri cu acestea. Publicul pare sa considere oficialii, iar oficialii par sa se considere pe ei însisi ca existând nu pentru a servi, ci pentru a forma un organism fara nici un fel de responsabilitati fata de populatie, din servirea careia ei si-au facut o meserie. Portretul facut poate fi nedrept, dar acest mod de a vedea lucrurile este larg raspândit. Ghidul de fata analizeaza conceptele de transparenta si responsabilitate în cadrul guvernarii – antitezele coruptiei. Discuta despre integritate în viata politica si administratia publica, despre cum se poate ajunge la ea si despre cum poate aceasta fi mentinuta, bazându-se pe o experienta practica mondiala. O prima încercare este aceea de a privi în ansamblu sistemul national de integritate al unei tari – legile si practicile prin care poate fi protejata si promovata o guvernare dreapta si onesta.

Definirea coruptiei

Definita pe scurt, coruptia reprezinta folosirea abuziva a puterii publice în vederea obtinerii de profituri personale.¹⁷⁴ Oricum, definitiile coruptiei si ale impactului sau variaza. Nu se poate presupune ca fenomenul coruptiei înseamna mereu acelasi lucru sau ca are acelasi impact si aceeasi motivatie. O expunere normativa asupra coruptiei necesita un anumit punct de vedere, un standard de "puritate" si un model privind felul în care actioneaza coruptia în situatii particulare.¹⁷⁵

Din perspectiva acestui ghid, coruptia implica atitudinea oficialilor din sectorul public, fie ei politicieni sau functionari publici, care ajung la îmbogatirea proprie sau a celor apropiati lor prin metode neadecvate si ilegale, folosind în mod abuziv puterea publica cu care au fost investiti. Ghidul se concentreaza mai degrabă pe coruptia la nivel administrativ decât pe cea politica în sine, având în vedere în special actiunile indivizilor care de pe pozitiiile lor de oficiali publici – politicieni sau administratori – controleaza diferite activitati sau luari de decizii.

Exista doua categorii diferite de coruptie la nivel administrativ: prima apare de exemplu acolo unde serviciile sau contractele sunt puse la dispozitie legal, iar a doua, acolo unde afacerile se desfasoara în cadru ilegal. În prima situatie un oficial obtine un profit ilegal facând ceva ce intra în mod obisnuit în atributiile sale. În a doua situatie, mita este data pentru a obtine servicii pe care un oficial nu are voie sa le ofere. Ambele tipuri de coruptie pot apare la toate nivelurile ierarhiei guvernamentale, de la "marea coruptie" pâna la cea de dimensiuni minore.¹⁷⁶

În practica atitudinea publica poate umbri definitiile legale ale coruptiei administrative, iar opinia publica poate da coruptiei definitii ce depasesc cadrul legal. Daca opinia publica si definitiile legale nu concorda, este probabil ca oficialii sa actioneze conform asteptarilor publicului si actionând astfel sa eludeze legea. Prin urmare, este esential ca publicul sa fie informat si lamurit în privinta raului pe care îl poate cauza coruptia.

Prin ce dauneaza coruptia?

Coruptia este daunatoare pentru simplul motiv ca decizii importante sunt determinate de motive exterioare, care nu iau în considerare consecintele asupra comunitatii. Dieter Frisch, fostul director general pentru dezvoltare în cadrul Comisiei Europene, observa ca fenomenul coruptiei determina costuri ridicate ale bunurilor si serviciilor; mareste datoriile unei tari (aducând cu sine costuri recurente ale serviciului datoriei externe); duce la scaderea standardelor, caci se produc bunuri inadecvate din punct de vedere calitativ si se achizitioneaza tehnologie neadecvata sau inutila; si la favorizarea unor proiecte

¹⁷⁴ Senturia, *Encyclopedia of Social Sciences*, Vol. VI (1993);

¹⁷⁵ Susan Rose-Ackerman, *Corruption: A Study in Political Economy* (New York: Academic Press, 1978) p. 9;

¹⁷⁶ Vezi *The Good Business Guide to Bribery* de George Moody – Stuart (TI, Berlin, 1994). Pentru exemple privind ambele categorii vezi numerele succesive ale TI Newsletter;

bazate mai mult pe capital (deoarece acesta aduce mai multe profituri initiatorului actului de coruptie), decât pe mâna de lucru, aceasta fiind mai folositoare dezvoltării. Frisch subliniază ca atunci când o țară continuă susținerea unor proiecte neviabile din punct de vedere economic, datoriile adiționale nu includ numai cele 10-20% datorate corupției, ci mai degrabă întreaga investiție, toate cele 100%, fiind legate de decizii necinstite privind punerea în practică a unor proiecte neproductive și inutile.¹⁷⁷

Dacă nu se ajunge la controlarea fenomenului corupției, viabilitatea instituțiilor democratice și ale economiei de piață sunt în pericol. Într-un mediu corupt resursele vor fi direcționate către sectoare neproductive - poliția, forțele armate și alte organe de control social și represiv - în vreme ce elita va cauta să se protejeze pe sine, să-și protejeze poziția și bunăstarea materială. Vor fi adoptate legi (de ex. Legea Linistii Publice din 1982, în Sudan) iar resursele care în alte circumstanțe ar fi direcționate către sectorul socio-economic, vor fi folosite pentru cheltuieli de securitate. Urmarea acestui fapt poate fi slăbirea instituțiilor democratice, în vreme ce corupția devine principala sursă de câștig financiar, în locul investiției.¹⁷⁸

Corupția este întotdeauna daunătoare?

S-ar putea susține că fenomenul corupției ar avea alte efecte, pozitive, cum ar fi accesul nonviolent la afacerile guvernamentale, atunci când canalele politice sunt congestionate, sau ar putea reprezenta un mijloc de a reduce o tensiune potențial destabilizatoare dintre funcționarul public și politician, unindu-i printr-o rețea de interese personale, ușor de identificat.¹⁷⁹

În orice caz, contra-argumentele sunt mult mai convingătoare. Ele insistă pe faptul că fenomenul corupției duce la ineficiența economică și la risipa, datorită efectului pe care îl are asupra alocării fondurilor, asupra producției și asupra consumului. Profiturile obținute în urma faptelor de corupție nu au mari șanse să fie folosite în sectorul de investiții, de exemplu, de vreme ce banii obținuți pe cai necurate sunt fie cheltuiți în totalitate, fie transferați în conturi bancare din străinătate. Astfel de transferuri reprezintă o scurgere de capital pentru economia locală. Mai mult, corupția generează ineficiența, permițând unui investitor ineficient să beneficieze de contractele guvernamentale deoarece a reușit să plătească cea mai mare sumă de bani. În plus, din moment ce suma reprezentată de mita inițială este inclusă în pretul bunurilor produse, cererea tinde să scadă, structura producției devine partinătoare, iar consumul scade sub limitele eficienței. Astfel, corupția are efecte negative asupra bunăstării populației.¹⁸⁰

Iată o listă a urmărilor practicilor corupte:

- Un act corupt reprezintă o nereușită în atingerea obiectivelor pe care guvernul își propune să le îndeplinească (de ex. corupția legată de repartizarea funcțiilor duce la ineficiența și la pierderi; corupția privind admiterea în facultăți face ca facilitățile oferite de către acestea să nu fie utilizate corespunzător; etc.);
- Corupția poluează mediul în care trebuie să opereze sectorul privat, ducând fie la extrageri rapide (și excesive) de profit în circumstanțe ce nu pot fi controlate, fie la descurajarea investițiilor;
- Corupția reprezintă o creștere a preturilor în sistemul administrativ (contribuabilul trebuie să se supună și dării de mita, trebuind astfel să plătească același serviciu de mai multe ori);
- Dacă fenomenul corupției ia forma unui regres brusc, se ajunge la diminuarea sumei disponibile pentru cheltuieli publice;
- Corupția exercită o influență nefericită asupra aparatului administrativ, erodând curajul necesar aderării la standarde înalte de probitate morală (sentimentul moral intră în declin, fiecare întrebându-se de ce trebuie să fie el unicul reprezentant al moralității);
- Observarea corupției de către populație la nivel guvernamental duce la diminuarea respectului pentru autoritatea constituită, prin urmare la diminuarea legitimității guvernului;
- Dacă vârfurile clasei politice și ale clasei funcționarilor publici sunt percepute ca fiind în cea mai mare măsură corupte, publicul nu va vedea nici un motiv pentru care să nu utilizeze de aceleași metode;
- Piedica în calea dezvoltării a fost lipsa de dorință la nivel politic de a aplica măsuri nepopulare ("un oficial sau un politician corupt sunt indivizi centrați pe ei înșiși, care nu își vor periclita planurile de dragul unei îndepărtate bunăstări generale a țării");

¹⁷⁷ Dieter Frisch în "The Effects of Corruption on Development", lucrare prezentată la "Africa Leadership Forum" pe tema "Corupție, democrație și drepturile omului în Africa", Cotonou, Benin, 19-21 Septembrie 1994;

¹⁷⁸ Vezi El-Wathig Kameir și Ibrahim Kursany, "Corruption as the 'Fifth' Factor of Production in Sudan" (1985) p. 11;

¹⁷⁹ David Bayley, "The Effects of Corruption in a Developing Nation", *The Western Political Quarterly*, p. 719, p. 727 și următoarele. Autorul își prezintă teoriile într-o manieră revelatoare, punând mai mult întrebări, decât aducând răspunsuri și prezentând o listă de factori atât pozitivi cât și negativi.

¹⁸⁰ "The Effects of Corruption on Administrative Performance: Illustrations from Developing Countries", de David J. Gould și Jos A. Amaro-Reyes, World Bank Staff Working Papers, nr. 580; seria Management and Development nr. 7 (1980);

- Coruptia duce la o pierdere substantiala de efort productiv, caci timpul si energia sunt consumate în vederea crearii de legaturi pentru a reusi înselarea sistemului, si nu pentru a pleda convingator propriul caz;
- Coruptia, în calitatea ei de necinste institutionalizata, da nastere în mod inevitabil litigiilor si acuzațiilor calomnioase, cu care poate fi santajat pâna si cel mai onest oficial; si
- Cea mai curenta forma de coruptie întâlnita în unele tari – mita platita în vederea cresterii “vitezei” sau a “ungerii” mecanismului - face ca mobilul deciziilor sa fie banii si nu nevoile oamenilor.¹⁸¹

Ce da nastere coruptiei?

Saracia este considerata de cele mai multe ori cauza problemei. Fara saracie, nu ar exista coruptie. Însa chiar daca saracia este o cauza primordiala, ea nu poate fi unica. Daca saracia ar fi cauza coruptiei, ar fi extrem de greu de explicat motivul pentru care tarile bogate sunt zguduite de scandaluri – în care de foarte putine ori persoanele implicate ar putea fi caracterizate ca fiind “nevoiate”. Ar însemna ca, teoretic, saracia este echivalentul necinstei – aceasta fiind o idee atacata vehement de catre un numar de critici, care vad în aceasta pretinsa legatura o defaimare la adresa celor saraci. Coruptia este, prin urmare, o sabie cu doua taisuri – poate fi cauzata atât de bunastare si abundenta, cât si de lipsa acestora. Estimari recente ale Bancii Mondiale cifreaza sumele pe care liderii africani corupti le-au depozitat în banci europene la câteva miliarde de dolari. Nici unul dintre acesti lideri nu poate fi numit o victima a saraciei. Însa prin jefuirea avutului national, acesti lideri au adâncit saracia popoarelor lor. Decizii privind cheltuielile publice au drept mobil câstigul personal si sunt încurajate prin plata unor sume consistente de catre firme din tarile industrializate, care neglijeaza complet binele tarii sau al cetatenilor. Dezvoltarea sociala si economica este astfel grav afectata. Prin urmare, coruptia poate fi considerata ca fiind o cauza a saraciei, mai degraba decât o urmare a ei. Indivizii ale caror acte de coruptie au un impact extrem de negativ asupra tarii sunt relativ putini, iar actiunile lor pot fi observate sau nu de catre cetateanul de rând. În orice caz actele de coruptie pe care oamenii le pot observa în mod cotidian sunt, într-un fel sau altul, rezultatul saraciei.

Tactici de supravietuire în Thailanda

Se relateaza ca un oficial thailandez ar fi declarat: “Ceea ce dumneavoastra ati numit coruptie, eu numesc supravietuire. Oamenii din subordinea mea asteapta de la mine ajutor pe orice cale.

Îmi place munca mea. Întretin o familie numeroasa. Poate ca exista alte cai, dar eu nu le vad si, în plus, nu fac rau nimanui. Spuneti-mi dumneavoastra ce alternative exista. Stiti care este salariul meu? Nu sunt prost. Îmi cunosc îndatoririle si la fel de bine cum si le cunoaste oricine altcineva. Coruptia este o problema în Thailanda, dar acum nu exista o alternativa mai buna. În plus, fiecare persoana [din acest sector] a fost implicata ani de-a rândul [în activitati de coruptie]”¹⁸².

În tarile cele mai sarace – acestea fiind de obicei cele care au elite corupte – guvernul se afla adesea în imposibilitatea de a plati pensii functionarilor publici. Într-adevar, statului îi este de cele mai multe ori imposibil sa-si permita aceasta. Remuneratia neadecvata a functionarilor publici este privita ca fiind o cauza ce contribuie la aparitia coruptiei, cel putin la nivelurile inferioare, daca nu în cadrul întregului sistem.

Mitul traditiei

O modalitate de a justifica darea si luarea de mita este folosirea unui argument “cultural”. Se sugereaza adesea în tarile industrializate ca fenomenul coruptiei face parte din traditia tarilor în curs de dezvoltare. Faptul ca în unele tari populatia tolereaza cererea unor mici sume de bani în schimbul unor servicii (de ex. eliberarea de permise, licente etc.) ar implica aprobarea de catre cetateni a acestor practici; poate fi însa

¹⁸¹ David Bayley, p. 724 si urmatoarele;

¹⁸² Jon S.T. Quah “Bureaucratic Corruption in ASEAN Countries: A Comparative Analysis of their Anti-Corruption Strategies in *Journal of Southeast Asian Studies*, vol. 13, nr. 1, p. 153-177 (1982), la p. 165 citând din Clark D. Neher, “Political Corruption in a Thai Province”, în *The Journal of Developing Areas* XI, 4 (iulie 1977), p. 484-489;

vorba de simplul fapt ca publicul "vede aceste metode ca fiind cea mai usoara cale de a obtine lucruri pe care le doresc sau de care au nevoie ... [o] convingere care poate fi slabita de preturile mereu crescânde ... sau poate fi spulberata daca populatia ajunge sa creada ca neajunsurile existente sunt create în mod artificial, sau ca exista alternative dezirabile".¹⁸³

Fraude în bugetul Uniunii Europene
Majoritatea europenilor resping ideea ca fenomenul coruptiei ar face parte din "traditia" europeana. Totusi, exista un numar impresionat de dovezi care pot sustine aceasta afirmatie. Nu trebuie sa luam în calcul numai scandalurile de coruptie legate de domeniul politic si de "marile afaceri" care au destabilizat efectiv Italia si Spania, si care, de curând, au iesit la suprafata si în Franta. Fraudele în detrimentul bugetului Uniunii Europene au devenit o problema majora, ca si cazurile de dare si luare de mita în care sunt implicati oficiali ai tarilor europene.¹⁸⁴

Totusi, ne putem întreba de ce mai sunt necesare legi împotriva coruptiei în tarile dezvoltate sau în curs de dezvoltare, daca aceasta face de fapt parte din "traditia" lor? Ne putem de asemenea întreba de ce populatia Bangladesh-ului sau cea din Filipine s-a revoltat împotriva unor regimuri bine înarmate pentru a rasturna de la putere lideri corupti . Astfel de atitudini nu pot fi asimilate unei acceptari a coruptiei din partea populatiei, ca fiind "parte a traditiei".¹⁸⁵

În unele cazuri coruptia poate reflecta practici introduse într-o cultura de catre o putere straina. Indonezia este coplesita de o coruptie masiva. Un autor observa ca acest fenomen nu a aparut datorita indonezienilor, ci datorita Companiei Olandeze a Indiilor de Est. Oamenii companiei "erau prost platiti si inapti sa reziste tentatiei reprezentate de combinatia dintre sistemul precar de organizare al nativilor, extraordinarele oportunitati de comert si lipsa aproape totala a platilor venite din tara, în timp ce în Java oficialii s-au îmbogătit furând de la Companie."¹⁸⁶

Acelasi autor noteaza ca "fenomenul coruptiei a aparut [în Filipine] în era coloniala spaniola". El remarca în continuare ca în Singapore, dupa cel de-al doilea razboi mondial, "ofiterii armatei britanice, însărcinati cu afacerile locale, nu mai fusesera probabil niciodata expusi unor astfel de tentatii, constând în bani, vin si femei ... orice fel de rezistenta ce va fi existat topindu-se cu iuteala fulgerului."¹⁸⁷

Autorul mai remarca faptul ca Thailanda este singura tara ASEAN care nu a fost colonizata. "În orice caz lipsa dominatiei coloniale nu garanteaza imunitatea unei tari la boala coruptiei. Într-adevar, în cazul Thailandeii, coruptia este o boala endemica a carei origine poate fi descoperita în atitudinea corupta a oficialilor guvernamentali, aparținând birocratiei secolului al XVI-lea."¹⁸⁸

Origini similare i-au fost atribuite coruptiei si pe continentul african. Un autor observa: "tabloul ce ni se înfatiseaza reflecta cu fidelitate starea de lucruri pe care au mostenit-o tarile africane dupa câstigarea independentei. Colonialismul s-a caracterizat printr-o lipsa de raspundere – fata de Londra, Paris, Lisabona sau oricare alta capitala europeana. Era marcat de lipsa transparente. Sistemul juridic actiona nu pentru a face dreptate sau pentru a întari domnia legii, ci pentru a impune colonialismul. Judecatorii erau simpli functionari publici care purtau peruci. Iar guvernare era mai degraba impusa, necontând asentimentul populatiei la actul de guvernare – instrumentele de represiune fiind mostenite intacte de catre guvernul urmator. Realizarile unora dintre tarile africane au fost evident minore, având de luptat împotriva unui asemenea sistem."¹⁸⁹

Astazi exista, desigur, diferente semnificative în perceptii si practici la nivelul diferitelor tari. Lucrurile acceptate ca fiind rezonabile si potrivite nu sunt aceleasi peste tot. Aceste diferente se pot datora mai degraba felului în care sunt facute afacerile (prin acordarea de cadouri si ospitalitate) decât încercarilor flagrante de "a cumpara" decizii favorabile. Exista o distinctie clara între "reciprocitate" si ceea ce se

¹⁸³ Michael Johnston, "The Political Consequences of Corruption: Reassessment," în *Comparative Politics*, iulie 1986, la p. 467-8;

¹⁸⁴ *Vezi TI Newsletter*, numerele din martie, iunie si septembrie 1994

¹⁸⁵ Michael Johnston noteaza ca: "o dezbaterie completa asupra consecintelor coruptiei în oricare sistem trebuie sa fie purtata pornind de la factorii specifici sistemului. Existenta factiunilor etnice printre elite, masura în care cetatenii si / sau oficialii au o viziune diferita fata de cea a legii cu privire la problema nepotismului sau excluderea anumitor interese economice din procesul luarii de decizii, pot fi toate parti extrem de importante în integrarea coruptiei în anumite criterii." Ibid, p.463;

¹⁸⁶ Citat în Jon S.T. Quah, "Bureaucratic Corruption in ASEAN Countries: A Comparative Analysis of their Anti-Corruption Strategies" în *Journal of Southeast Asian Studies*, vol. 13, nr. 1, p. 153-177 (1982) la p. 154- 155. Autorul mai spune ca: "fenomenul coruptiei, care a fost trecut cu vederea în era coloniala, a examinat mult mai critic în timpul perioadei postbelice.";

¹⁸⁷ Ibid. la p. 162, citând din Yoong Siew-Wah, "Some Aspects of Corruption", *National Youth Leadership Training Institute Journal*, ianuarie 1973, p.55-56;

¹⁸⁸ Ibid. la p. 163;

¹⁸⁹ Jeremy Pope într-o lucrare prezentata la World Bank-EDI Workshop on Civil Service Reform in Anglophone Africa, Somerset West, South Africa, 24-28 aprilie 1995. În Langseth, Petter et ors. *Civil Service Reform in Anglophone Africa* (EDI –World Bank et ors., Washington, 1995);

numeste dare si luare de mita.¹⁹⁰ În contextul african, ideea ca exista o explicatie "culturala" pentru acordarea de cadouri generoase în schimbul unei atitudini favorizante a fost puternic combatuta de catre generalul Obasanjo, fostul prim-ministru al Nigeriei:¹⁹¹

"Ma cutremura felul în care un întreg aspect al civilizatiei noastre a fost luat drept baza pentru a explica un comportament, de altfel, regretabil. Conform modului african de considerare a reciprocitatii, darul este de regula un simbol. El nu este cerut. Valoarea sa este mai degraba spirituala decât materiala. Nu este înmânat niciodata pe ascuns. Un cadou exagerat devine stânjenitor si este înapoiat. Daca ceva a distrus acest aspect al civilizatiei noastre, aceasta este coruptia."

Exista si în Orientul Îndepartat voci care se plâng de faptul ca practicile traditionale au fost pervertite. "Cândva schimbul de daruri era un obicei apreciat, ce sublinia importanta relatiilor personale pe scena sociala. Acum bongtoo si chongji au institutionalizat sistemul de dare si luare de mita în numele atentiilor oferite voluntar."¹⁹²

O concluzie care ne pune la dispozitie un contraargument rapid împotriva ideii ca fenomenul coruptiei ar fi unul pur si simplu "cultural", este urmatoarea: persoanele publice care au ajuns brusc si pe neasteptate la un grad de extrema bunastare, nu sunt mostenitorii unei traditii a conturilor bancare si a responsabilitatii publice; ei sunt magnatii proaspat îmbogatii ai administratiei publice! Aceia care au avut sansa de a fi în locul potrivit la momentul potrivit.¹⁹³

De ce un "Sistem" de Integritate?

În mod traditional comunitatea internationala s-a ferit de tema coruptiei, fie pretinzând ca n-ar exista, fie ca ar fi problema altcuiva. Acum subiectul este discutat deschis. Nu mai exista nici un tabu. Acesta a fost spulberat când liderii Americii de Nord si de Sud s-au întâlnit la Summit-ul celor doua Americi din decembrie 1994. În planul de actiune adoptat atunci guvernantii se angajau:

- sa promoveze discutii deschise asupra celor mai importante probleme carora trebuie sa le faca fata un guvern si sa stabileasca prioritati în vederea reformelor necesare pentru a face operatiunile guvernamentale transparente si controlabile;
- sa asigure supravegherea adecvata a activitatilor guvernamentale prin întarirea mecanismelor interne, incluzând investigarea si intimidarea actelor de coruptie si facilitarea accesului public la informatiile necesare unei supravegheri reale din exterior;
- sa stabileasca standarde în legatura cu conflictele de interese pentru functionarii publici si sa adopte masuri împotriva îmbogatii pe cai ilicite;
- sa faca un apel la toate guvernele lumii în vederea adoptarii si întaririi masurilor împotriva darii si luarii de mita în toate tranzactiile financiare sau comerciale;
- înfiintarea unor mecanisme care sa înlesneasca cooperarea între sectorul juridic si bancar pentru a face posibil un raspuns rapid si eficace în investigarea internationala a unor cazuri de coruptie;
- sa acorde prioritate întaririi legilor de reglementare a activitatii guvernamentale si a colectarii impozitelor, a proceselor din domeniul juridic, electoral si legislativ; si
- sa dezvolte o metoda international acceptata de abordare a actelor de coruptie (privind atât sectorul public cât si pe cel privat), în acord cu tratatele în vigoare si cu legislatiile nationale, care sa includa extradarea si aducerea în judecata a indivizilor urmariti, prin negocierea unui nou acord, sau prin adaptari ale reglementarilor actuale privind cooperarea internationala.¹⁹⁴

Aceste initiative, alaturi de altele, nu vor sa sugereze ca reducerea coruptiei reprezinta un capat de drum, ci ca este mai degraba un instrument pentru atingerea scopului mai larg de dezvoltare a sistemului de

¹⁹⁰ Vezi John T. Noonan, "Bribes" (University of California Press, Berkeley, Los Angeles; 1984). Acest clasic studiu de caz al judecatorului Noonan arata ca actele de reciprocitate clasificate drept mita erau incriminate printre altele si în Egiptul antic, Mesopotamia si Palestina si chiar mai aspru în Roma lui Cicero;

¹⁹¹ În "Corruption, Democracy and Human Rights in Africa", se fac referiri la "Africa Leadership Forum on Corruption, Democracy and Human Rights in Africa," Cototnou, Benin, 19-21 septembrie 1994. Vezi Ayodele Aderinwale, *Corruption, Democracy and Human Rights in West Africa*, (ALF Publications, Ibadan, 1995);

¹⁹² Gerald E. Caiden si Jung H. Kim în "A New Anti-Corruption Strategy for Korea", *Asian Journal of Political Science*, vol. 1, nr. 1 (iunie 1993);

¹⁹³ Ronald Wraith si Edgar Simpkins în *Corruption in Developing Countries* (Allen et Unwin, Londra, 1963);

¹⁹⁴ Vezi *Building a global coalition against corruption: Transparency International report 1995* (Transparency International, Berlin, 1995), p. 16-17.

guvernare eficient si drept. Luptatorii anticoruptie nu sunt interesati doar de coruptie în sine, ci si de impactul ei asupra societatii. Astfel, este important sa stabilim costurile coruptiei si sa înțelegem ca este imposibila eliminarea ei completa si subita. În multe situatii eradicarea coruptiei va fi un scop pur si simplu prea scump. În unele cazuri, autonomia birocratica poate fi necesara pentru bunul mers al administratiei publice, iar masurile de intimidare ar fi mult prea costisitoare. Este de asemenea esential sa stim ca unele masuri nu vor avea nici un fel de impact daca vor fi luate izolat de altele.

Mai mult, impactul diferitelor masuri va fi conditionat de contextul social. De aceea telul nu îl reprezinta o atitudine morala perfecta, sau o însanatosire instantanee, ci o crestere a gradului de onestitate si integritate al guvernului ca întreg, o concentrare asupra motivelor si domeniilor în care înfloreste coruptia, precum si crearea de sisteme si proceduri care sa o previna si sa o contracareze. Un Sistem de Integritate serveste atât la avertizarea asupra raului cauzat de coruptie interesului public, cât si la stimularea unui cadru în care calitatea luarilor de decizie oficiale sa fie crescuta.

Note