

Orașe , corupte

**Un ghid practic de tratare și
prevenire**

Robert Klitgaard

Ronald MacLean-Abaroa

H. Lindsey Parris

CUPRINS

Prefață

1. Importanța corupției

Ce este „corupția” și de ce este ea dăunătoare?

Definiție

Un exemplu

De ce este corupția o problemă atât de evidentă astăzi?

De ce eșuează atât de multe eforturi de combatere a corupției?

2. Formularea unei strategii

Exemplu de strategie de prevenire

Cum se formulează o strategie

3. Corupția ca sistem

O abordare economică a corupției

Corupția ca delict calculat

Un cadru pentru analiza politicilor

Aplicarea cadrului în Hong Kong

Exemplu de achiziții

4. Evaluarea corupției

Diagnosticul participativ

Ce este diagnosticul participativ?

Cum poate fi realizat diagnosticul participativ

Studii și experimente tehnice

Implicarea sectorului privat și a cetățenilor

5. Implementarea reformei

Organizarea luptei împotriva corupției

Culegeți fructele de pe ramurile de jos

Aliniați-vă cu forțe favorabile

Distrugeți cultura impunității

Prindeți peștii mari

Faceți valuri

Schimbați sistemele

Lucrați cu birocrăția, nu împotriva ei

Începeți cu ceva pozitiv

Puneți accent pe informare și stimulente

6. Concluzii și comentarii extinse

O examinare a corupției

Prima bătălie din La Paz

Diagnostic

Strategie

Implementare

Sinteza pașilor în combaterea corupției

Sustinerea reformelor

Informații și stimulente

Referințe

Apendice privind corupția în achiziții

Introducere

Un proces de achiziție stilizat în patru pași

Tipuri de corupție caracteristice fiecărui pas

Indicatori ai activității potențial corupte

Măsuri de corecție

Lucrare recentă în domeniul achizițiilor

Aprovizionare dublă

Mecanisme de protest

Observații finale

PREFAȚĂ

Prevenirea corupției contribuie la creșterea veniturilor, la îmbunătățirea serviciilor publice, la stimularea încrederii și participării publicului și la câștigarea alegerilor. Cartea de față își propune să vină în sprijinul cetățenilor și al funcționarilor publici în diagnosticarea, cercetarea și prevenirea cazurilor de corupție și de comportament ilicit. Ea tratează situațiile de corupție sistematică și mai puțin cazurile izolate de inițiativă ilicită a persoanelor particulare și pune accentul pe măsurile de prevenire mai mult decât pe măsuri punitive sau campanii moralizatoare.

Cartea oferă exemple de strategii anticorupție care funcționează. Deși corupția face obiectul unor pasionate schimburi de opinie și poartă o încărcătură etică aparte, prevenirea ei necesită o strategie calculată la rece, ca pentru orice schimbare majoră a politicii sau metodelor de administrație municipală. Strategia trebuie să treacă dincolo de disputa moralizatoare, chițibușurile legislative sau platitudinile care susțin că dacă ne-am face cu toții datoria, corupția n-ar mai exista. Ea trebuie să depășească reflexul de a crea noi regulamente, reguli, sau niveluri de analiză.

Cartea conține de asemenea sugestii referitoare la modalități de *punere în practică* în contexte dificile, caracterizate fie prin indiferență politică, prin inerție birocratică sau prin faptul că nu a fost încă mobilizat sprijinul cetățenilor. Oferim aici mai multe modele de analiză și acțiune, care, sperăm, se vor dovedi stimulatoare pentru factorii de decizie și manageri. Însă aceste modele nu își propun să indice primarilor, consilierilor municipali și funcționarilor superiori pe ce butoane să apese, ce politici să modifice, ce sisteme să instaleze, pe cine să angajeze și pe cine să concedieze sau de care forme de corupție să se ocupe mai întâi. Îndrumarea și exemplificările nu alcătuiesc o rețetă pe care să o poată aplica în orice situație. Ele trebuie reformulate și adaptate cu atenție la particularitățile fiecărei localități în parte.

Cititorii vor constata că în această carte corupția și în general administrația municipală sunt discutate în același timp cu mai multă modestie și cu mai multă îndrăzneală decât în alte lucrări. Se recunoaște cu modestie că nu există soluții universale, că posibilitățile de atac sunt determinate și restricționate de situația politică și chestiuni practice de administrare și că ceea ce dă rezultat într-un oraș poate eșua în altul. În același timp, se cere cu îndrăzneală cititorului să privească din alt unghi corupția, din perspectiva economică, făcând abstracție temporară de perspectiva moralei și eticii. Se analizează, deși schematic, ceea ce multe tratate de management omit și anume *tacticele* de obținere a unor rezultate pozitive, chiar și într-un context de corupție instaurată. Abordarea adoptată aici se bazează pe încrederea că funcționarii municipali vor folosi această carte ca sursă de inspirație stimulatoare pentru propria creativitate.

Vom încerca să punem corupția în contextul general. Ea nu este singurul, nici măcar cel mai important aspect de care trebuie să se preocupe liderii municipali. Orașele de astăzi trebuie să îndeplinească o multitudine de obiective. Trebuie să furnizeze servicii. Trebuie să dea puteri cetățenilor. Trebuie să colaboreze colegial cu sectorul privat, ceea ce ar fi fost neobișnuit sau imposibil cu o generație în urmă, iar aceste relații au adeseori un scop diferit: acela de a transforma municipiile în centre economice puternice și active.

Abordarea corectă a corupției poate fi un mijloc de a atinge aceste obiective mai largi. Nu recomandăm o abordare a corupției bazată pe intensificarea măsurilor de control, proliferarea legislației sau a birocrăției. Acestea nu duc decât la paralizarea administrației și în unele cazuri pot încuraja apariția unor forme de corupție noi și mai greu de eradicat. Din contră, noi susținem, mai ales în cazul corupției sistematice, restructurarea serviciilor municipale și reforma instituțională care să determine o îmbunătățire a informării și care să creeze factori mai puternici de motivare și de

descurajare. O temă majoră a cărții de față este aceea că *lupta împotriva corupției, în cazul în care este condusă corect, poate deveni o pârgă în realizarea unor obiective mult mai ambițioase, nu numai a celor legate de supraviețuirea financiară ci și a celor legate de refacerea relațiilor dintre cetățeni și administrațiile locale.*

Cartea face uz de contribuții teoretice și practice de prevenire a corupției, dar nu își propune să devină o enciclopedie. Ea nu dorește să devină o colecție de exemple despre ceea ce s-a făcut sau nu s-a făcut în toate orașele din lume. Chiar și cele două studii de caz pe care le-am analizat - cel din Hong Kong în anii 1970 și din La Paz în anii 1980 - nu sunt prezentate cu toate detaliile. Nu veți găsi aici o baghetă magică și din păcate ne temem că o asemenea baghetă nici nu există. Cu toate acestea, abordările discutate în cartea de față au ajutat oficialii din multe țări să analizeze corupția, să elaboreze strategii de reducere a acesteia și să le pună în practică, uneori chiar într-un context politic și administrativ nefavorabil. Mesajul nostru este optimist. Corupția poate fi realmente prevenită, chiar dacă nu va putea fi eliminată cu totul din această lume imperfectă.

CAPITOLUL 1

IMPORTANȚA CORUPȚIEI

CE ESTE „CORUPȚIA” ȘI DE CE ESTE EA DĂUNĂTOARE?

Definiție

Corupția este o problemă universală, dar administrația locală din întreaga lume pare a fi cu deosebire vulnerabilă față de ea. De exemplu, în Japonia, potrivit unui studiu, administrația provincială are de trei ori mai mulți angajați decât cea națională, dar pe seama ei se raportează de cincisprezece ori mai multe cazuri de corupție pentru care sunt arestați de patru ori mai mulți funcționari.¹ În orașul New York, costul cazurilor de corupție depistate numai în construcția de școli a fost de ordinul sutelor de milioane de dolari². Municipalitățile sunt adesea acuzate nu numai de proasta gestionare a fondurilor, dar și de folosirea fondurilor publice pentru a umple buzunarele firmelor private. Acuzațiile sunt la fel de diferite ca și varietatea activităților autorităților municipale.

1. Mită care duce la alocarea preferențială a locuințelor subvenționate.
2. Comisioane ilicite oferite organizatorilor de licitații pentru acordarea contractelor publice unor firme necorespunzătoare.
3. Mită pentru ca poliția municipală să nu intervină pentru stoparea comiterii unor infracțiuni.
4. Utilizarea de către funcționarii municipali a bunurilor publice în scopuri personale.
5. Facilitarea obținerii în regim de urgență sau cumpărarea de autorizații și licențe.
6. Mită pentru posibilitatea de a încălca reguli de siguranță a construcțiilor, de protecția muncii, de pază contra incendiilor sau altele, fapt ce poate produce grave riscuri sociale.
7. Condiționarea furnizării de servicii publice de plata unor sume pe sub mână.
8. Extorsiune la plata impozitelor sau mai adesea nesemnarea evaziunii fiscale în schimbul unei mite.
9. Influențarea prevederilor incluse în documentațiile de urbanism ale localităților, prin corupție.

Și așa mai departe: această listă nu reprezintă exhaustiv toate tipurile de corupție întâlnite în administrația locală de pe întregul glob.

Există multe definiții ale corupției. Sensul cel mai larg al acesteia este folosirea abuzivă a funcției oficiale în vederea unui câștig personal. Investirea într-o funcție oficială este un act de încredere prin care o persoană capătă autoritatea de a acționa în numele unei instituții private, publice sau nonprofit. Corupția înseamnă impunerea unui preț ilicit pentru un serviciu sau utilizarea puterii conferite de funcție pentru promovarea unor scopuri ilicite. Corupția se manifestă prin acte de omisiune sau comitere. Ea poate implica activități legale sau ilegale. Poate apare în interiorul unei organizații (de exemplu, delapidarea) sau în exteriorul acesteia (de exemplu, extorsiunea). Efectele diferitelor tipuri de corupție sunt foarte variate. Deși uneori actele de corupție pot determina un beneficiu social net, în general corupția duce la ineficiență, injustiție și inechitate³.

Actele de corupție diferă ca proporții și ca tip. Unele sunt de tipul „liber profesionist”, generate de activitățile anumitor persoane sau grupuri oficiale care încearcă să profite de pe urma monopolului de putere prin mită. Altele acte de corupție sunt generate din păcate de corupția sistematică. Recent, doi autori au diferențiat un tip de corupție analog faultului din sport și un alt tip care reprezintă încălcarea însăși a regulilor prin care se definește și se pedepsește faultarea. În cel de-al doilea caz, competiția sportivă

Își pierde practic sensul. Luis Moreno Ocampo numește acest fenomen „hiper-corupție”. Eticheta pe care i-o pune Herbert Werlin este aceea de „corupție secundară”, pe care o compară cu alcoolismul.⁴

Indiferent de terminologie, atunci când corupția ajunge într-o astfel de fază, ea devine mortală; și din păcate aceasta este situația existentă în multe orașe din întreaga lume. Corupția sistematică generează costuri economice prin distorsionarea măsurilor stimulative, costuri politice prin subminarea instituțiilor și costuri sociale prin redistribuirea averii și puterii către cei care nu le merită. Atunci când corupția subminează dreptul la proprietate, statul de drept și stimularea investițiilor, dezvoltarea economică și politică sunt compromise. Corupție există în toate țările. Însă ea tinde să afecteze mai mult țările sărace, în care poate determina subminarea dreptului la proprietate, statul de drept și stimulentele oferite pentru investiții.

Caseta 1: Orașele sunt diferite

Unele dintre variațiunile din tabelul de mai jos reflectă diferențe climatice și geografice, dar altele indică fără îndoială diferențe între oportunitățile existente pentru apariția corupției.

Orașul	Întârzieri autorizații constr. luni	Perioadă constr. luni	Costuri constr. USD/ m2	Raport preț locuință / venit ^a	Deplasare la loc muncă, minute	Locuințe ocupate ilegal, % ^b
Alger	2	6	500	11,7	30	4
Bangkok	11	5	156	4,1	91	3
Beijing	24	17	90	14,8	25	3
Bogota	36	6	171	6,5	90	8
Dar es Salaam	36	28	67	1,9	50	51
Hong Kong	2	30	641	7,4	45	3
Istanbul	2	16	110	5,0	40	51
Djakarta	28	2	65	3,5	40	3
Johannesburg	24	2	192	1,7	59	22
Karachi	nsa	12	87	1,9	na	44
Kingston	6	12	157	4,9	60	33
Londra	5	20	560	7,2	30	0
Madrid	8	18	510	3,7	33	0
Manila	36	3	148	2,6	30	6
Melbourne	36	3	386	3,9	25	0
New Delhi	36	24	94	7,7	59	17
Paris	2	8	990	4,2	40	0
Rio de Janeiro	6	18	214	2,3	107	16
Seul	20	18	617	9,3	37	5
Singapore	2	9	749	2,8	30	1
Tokio	8	12	2.604	11,6	40	0
Toronto	30	6	608	4,2	26	0
Washington D.C.	36	4	500	3,9	29	0

Note: nsa = nu se aplică. m2 = metri pătrați

^a Preț mediu al unei locuințe ca multiplu al venitului anual mediu

^b % din fondul locativ care ocupă ilegal terenuri

Sursa: *The Economist* „Sondaj pe orașe” 29 iulie 1995, p.8, care citează date nepublicate ale Băncii Mondiale

Un exemplu

Puțini oficiali locali s-au confruntat cu situații extreme ca cele cu care s-a întâlnit Ronald MacLean- Abaroa atunci când a preluat funcția de primar al orașului La Paz din Bolivia. De câte ori am relatat cazul său oficialilor din alte țări, aceștia m-au ascultat zâmbind înțelegător.

La 13 septembrie 1985, am depus jurământul ca cel dintâi primar ales în La Paz din 1948. Știam că voi avea de înfruntat o sarcină dificilă, dar nu-mi imaginasem niciodată cât de gravă era situația. Am descoperit curând că aș face bine să găsesc pe cineva care să mă împrumute cu bani pentru a supraviețui în primele luni, deoarece noul meu salariu era echivalentul a 45 USD lunar. Nu numai atât, dar mi-ar fi fost imposibil să-mi formez un cabinet, deoarece acești funcționari ar fi fost plătiți și mai prost. La sfârșitul primei zile în funcție m-am urcat în mașina oficială, un autoturism prăpădit de teren din 1978 ca să mă întorc acasă, întrebându-mă dacă nu cumva căzusem într-o capcană din care nu mai puteam ieși decât dându-mi demisia din prima funcție în care fusesem ales.

Ideea că o schimbare radicală era absolut necesară a reprezentat salvarea mea. Aveam de luptat cu o situație aflată la limită. Bolivia era în mijlocul celei mai mari crize economice din istoria ei. Președintele anterior trebuise să renunțe la funcție înainte de încheierea mandatului ca să nu fie scos cu forța de armată de populație sau și mai probabil de amândouă împreună. Deși un președinte onest, el nu a putut să oprească prăbușirea economiei. În august, inflația ajunsese la o cotă estimativă anuală de 40.000 la sută.

A doua zi am revenit la birou, întrebându-mă de unde să încep reforma. Mașina se stricase pe drum și a trebuit să mă duc la serviciu cu autoturismul propriu. Când am parcat în fața primăriei am observat că printre vehiculele deteriorate se aflau două mașini care atrăgeau atenția prin luxul lor. Una aparținea, am aflat mai târziu, unui expert străin care lucra la primărie. Cealaltă, o berlină elegantă, era a casierului primăriei. Așa am căpătat primele indicii despre locul unde se aflau resursele primăriei.

Casierul era un birocrat categoria a cincea cu un salariu minim, dar care, am aflat, avea obiceiul să schimbe mașina cu care sosea la serviciu de câteva ori pe săptămână. Nu făcea nici un secret din evidenta lui prosperitate. De fapt oferea în mod curent împrumuturi angajaților săraciți ai primăriei, inclusiv unora dintre superiorii săi, cu o dobândă săptămânală „competitivă”.

Mai târziu, ajuns în birou, m-am simțit profund izolat. Obişnuit să lucrez în sectorul privat, unde condusesem societăți miniere destul de mari, eram deprins să lucrez în echipă. În noul post în care fusesem ales nu am găsit nimic asemănător unei echipe. Toți cei cu care mă întâlneam păreau și se purtau mai curând ca niște supraviețuitori ai unui naufragiu. Personalul tehnic câștiga în medie cam 30 USD pe lună. Mulți angajați căutau cu înfrigurare surse alternative de venit pentru familie. Corupția, chiar dacă nu la proporțiile celei din cazul casierului, domnea peste tot.

Bolivia tocmai suferise o schimbare de guvern, iar noua administrație provenea dintr-un alt partid decât al meu. Deci nu m-aș fi putut baza pe sprijinul administrației naționale, așa cum fusese obiceiul în trecutul apropiat, când primarii erau numiți de președinte și subvenționați de la bugetul central. Noua legislație prevedea ca orașele să devină independente din punct de vedere financiar și am aflat că peste două săptămâni trebuia să achit un stat de salarii care reprezenta circa 120 % din veniturile lunare totale colectate în La Paz! În parte, situația se datora hiperinflației și modificărilor mecanismelor federale de susținere. Dar pe de altă parte, poate chiar în mai mare măsură, se datora corupției.

Am identificat multe semne ale instaurării acestei stări maligne în cadrul primăriei. Gradul decăderii instituției era atât de avansat încât autoritatea ei se prăbușise aproape complet în municipiu. Fiecare căuta modalități de supraviețuire prin generare de venituri alternative și de aceea corupția era larg răspândită. Colectorii de impozite foloseau tot felul de tehnici, mergând de la extorsiune, șpagă pentru accelerarea procesului sau aranjamente pentru reducerea impozitelor în schimbul unei mite.

Impozitele pe proprietate erau cele mai vulnerabile la înțelegerile încheiate între contribuabili și încasatori. Era necesară o recalculare a impozitelor ca urmare a hiperinflației; și un batalion de funcționari municipali era gata să pornească din casă în casă pentru a se întâlni cu proprietarii și a „negocia” o valoare a proprietății care să satisfacă ambele părți, dar cu mult sub valoarea reală. Rezultatul ar fi fost o economie la impozite pentru proprietari, mai ales pentru cei bogați; o mită pentru funcționarul care închidea ochii; și o primărie incapabilă să ofere servicii deoarece ar fi fost lipsită de un minim de resurse.

Administrația municipală era de fapt o uriașă „firmă de construcții” care nu construia mare lucru. Primăria deținea tractoare, camioane și tot felul de utilaje de construcții. Existau 4000 de muncitori municipali plătiți cu salarii fixe în sume modice, care nu veneau la lucru decât cinci ore pe zi în medie. Utilajele erau și ele folosite o perioadă similară de timp, ceea ce le făcea extrem de nerentabile, având în vedere costul mare al investiției. Dar am aflat că ele consumau anormal de multă benzină, ulei și piese de schimb. Eram sigur că acestea se vindeau pe piața neagră și nu după multă vreme suspiciunile mi-au fost confirmate. Erau scoase la vânzare anvelope noi și piese de schimb costisitoare ca de exemplu injectoare de carburant, pompe și piese pentru Caterpillar; în schimb la utilajele primăriei se făceau „înlocuiri” cu piese defecte și uzate.

În sfârșit, mai era poliția municipiului, o „poliție moale” care nu efectua investigații ale infracțiunilor și nu purta arme, dar răspundea de reglementarea sectorului neoficial, inspectând curățenia în piețe și menținând ordinea printre comercianți. Și aceasta era o sursă de corupție, deoarece poliția municipală cerea bani pentru care lăsa comercianții să desfășoare atât activități legale cât și ilegale.

Confruntat cu astfel de probleme, primarul MacLean Abaroa s-a gândit mai întâi să demisioneze. Din fericire pentru La Paz, nu a făcut-o; în schimb, după cum vom vedea, a luat măsuri severe pentru rezolvarea acestor copleșitoare probleme. Dar mulți alți lideri municipali din Bolivia și din alte țări ale lumii s-au temut să abordeze corupția. În unele cazuri, această teamă s-a bazat pe complicitate. În alte cazuri primarii și consilierii municipali au evitat problema corupției din alte motive. Unii lideri nu au simțit suficientă presiune electorală, iar alte administrații provinciale sau regionale nu s-au arătat prea interesate. În alte cazuri, liderii locali nu au fost dispuși să atragă atenția asupra corupției, temându-se că și un succes relativ modest ar putea întina totuși administrația pe care o conduc cu eticheta de „coruptă”. Lupta împotriva corupției implică de fapt existența acesteia, ceea ce ar fi putut da apă la moară adversarilor.

În sfârșit, poate că mulți lideri s-au gândit pur și simplu că nu se poate face mare lucru în lupta cu corupția. „Cum poți începe atacarea unui complex de probleme atât de dificile?” se întreabă aceștia. Paginile ce urmează vor încerca să dea câteva răspunsuri la această întrebare.

Astăzi sunt semne că situația a început să se schimbe. În întreaga lume, în alegerile locale și naționale se face mare caz de corupție. S-a dus vremea când un primar din Brazilia în timpul campaniei de realegere în funcție se putea lăuda spunând: „Robo mas faço obras” (în traducere aproximativă: „Da, fur, dar termin lucrările publice”).

DE CE ESTE CORUPȚIA O PROBLEMĂ ATÂT DE EVIDENTĂ ASTĂZI?

Peste tot în lume, lupta împotriva corupției este privită astăzi ca o prioritate. De ce? Este greu de spus și au fost deja oferite mai multe genuri de explicații.

O posibilitate ar fi că fenomenul corupției s-a agravat, determinând un val de indignare populară și o nouă atitudine politică. Dar de ce să se fi agravat fenomenul corupției?

Unul din argumente ar fi creșterea rapidă a comerțului internațional și a nivelului comunicațiilor internaționale, ceea ce a dus la creșterea expunerii la tentații economice, mai mult decât oricând în istorie. Dipak Gyawali de la Academia Regală Nepaleză de Științe și Tehnologie este de părere că publicitatea a creat cereri noi, iar salariile erodate de inflație au dus la perceperea unor noi necesități, ceea ce a generat comportamente corupte⁵. Un alt argument indică reformele democratice și economice care au cuprins întreaga lume. Pe termen lung, majoritatea se așteaptă ca liberalizarea economică și concurența politică să determine o reducere a fenomenului de corupție, deoarece ambele tind să limiteze exercitarea monopolului de putere. Dar pe termen scurt, concurența democratică și noua concurență economică au creat oportunități pentru manifestarea corupției prin schimbarea rapidă a regulilor cunoscute ale jocului, ducând la un fel de debandadă cu prea puțin respect pentru aplicarea legilor. În multe situații, corupția apare datorită implementării schimbărilor politice de către instituții șubrede, conducând la concurență neloială dublată de înțelegeri pe sub mână, trafic politic și municipalități scoase la mezat.

Este posibil ca sfera corupției să nu se fi extins ci numai măsura în care o percepem și intoleranța noastră față de ea. Poate percepem mai acut costurile corupției, acum că Războiul Rece s-a împlânzit iar politicile economice și municipale sunt în mare „îndreptate”. Sau poate că liberalizarea politică a înlesnit accesul la informații și posibilitatea de a reclama cazurile de corupție, și astfel am devenit mai conștienți de acest fenomen. Multe țări se bucură de o presă mai liberă decât în trecut și de un transfer internațional mai activ al informațiilor; și aceste două condiții binevenite înlesnesc raportarea cazurilor de corupție, chiar și a formelor de corupție existente în trecut.

O altă posibilitate ar fi aceea că oamenii dau vina pe corupție pentru faptul că rezultatele piețelor libere și a reformelor democratice nu s-au ridicat la înălțimea așteptărilor, și aceasta pentru a nu recunoaște faptul că aceste reforme ar putea să nu funcționeze la fel de bine în toate situațiile. Unii argumentează că atenția acordată corupției este scuza apologetilor capitalismului confrunțați cu eșecurile acestuia în fostele țări comuniste. Ei arată cu degetul la subita îmbrățișare a problemei corupției de către anterior recalcitrantele Bancă Mondială și Fond Monetar Internațional. Ei spun că este mai ușor să critici corupția care a apărut în procesul de implementare a strategiilor tale decât să pui la îndoială valabilitatea strategiilor înseși.

Este greu de stabilit cu precizie dacă fenomenul corupției este în creștere sau în descreștere. Informațiile cu privire la corupție sunt puține și pot conduce la concluzii false. Așa cum spunea John T. Noonan în magistrala sa istorie a mitei, este posibil ca într-o țară să fi fost aduse în fața justiției mai multe cazuri de mituire decât în altele, dar în același timp incidența corupției pe teritoriul ei să fie mai scăzută, pentru că voința și capacitatea ei de a lupta împotriva corupției sunt mai puternice⁶.

Dar corupția în administrația locală? A ajuns ea mai gravă? S-a susținut că substanța și stilul administrației municipale se schimbă în direcții ce promet o mai bună gospodărire, dar oferă și tentații mai numeroase față de corupție. Un raport recent al Comisiei de Audit din Marea Britanie sintetizează aceste schimbări. „Multe dintre schimbările survenite în administrația locală” susține Comisia, „au ținut de ieșirea de sub un control centralizat și un regim financiar strict, făcând să crească riscul de producere a fraudelor și cazurilor de corupție”⁷.

Descentralizarea administrativă și democratizarea municipalității reprezintă tendințe puternice. În ultimii cincisprezece ani s-a cerut administrațiilor municipale să își înmulțească atribuțiile. În același timp, mai ales în țările în curs de dezvoltare, în multe municipalități s-a resimțit erodarea salariilor reale ale funcționarilor municipali. Din toate aceste motive au crescut îngrijorările legate de corupție la nivelul administrației

locale. Analistul politic chilian Claudio Orrego arată că „toate obiectivele stabilite pentru reforma sectorului administrației locale (creșterea legitimității și democratizare, creșterea eficienței și eficacității serviciilor oferite și creșterea participării cetățenilor) pot fi reduse în cadrul unui obiectiv mai larg: *întărirea responsabilizării*”⁸.

Noonan pune în discuție ipoteza, fără a o susține pe de-a întregul, că o societate tinde să devină *mai puțin permisivă* față de corupție pe măsură ce devine *mai permisivă* față de comportamentul sexual.⁹ Noonan notează că urmărirea fără precedent în instanță a cazurilor de corupție din Statele Unite începând cu anii 1970 a avut loc după o liberalizare fără precedent a atitudinilor și comportamentelor sexuale¹⁰.

Așa cum ilustrează și ideea lui Noonan, întrebarea „de ce a devenit corupția o asemenea problemă în zilele noastre?” poate conduce pe căi foarte îndepărtate de remediile practice. Indiferent care ar fi motivele pentru preocuparea mai intensă pe care o avem astăzi față de corupție, este o schimbare de care trebuie să ne bucurăm. Este clar, corupția amenință dezvoltarea economică și politică. Trebuie să suplimentăm interesul manifestat față de corupție printr-o analiză mai profundă a fenomenelor de corupție și printr-o gândire mai creativă și mai practică a modurilor în care împreună le vom putea rezolva.

DE CE EȘUEAZĂ ATÂT DE MULTE EFORURI DE COMBATERE A CORUPȚIEI?

Din nefericire, istoria campaniilor de anticorupție, de oriunde în lume, nu ne face mai optimiști. La nivel național sau local, în ministere sau agenții publice precum poliția, până și eforturile de reducere a corupției însoțite de o intensă publicitate s-au împotmolit, s-au pierdut și în ultimă instanță au dezamăgit.

În mod obișnuit, lucrurile se petrec cam în felul următor. Apare un scandal. De exemplu, se dovedește că un consilier municipal a acceptat să fie mituit. Sau se constată că poliția este în mod sistematic complice cu infractorii. Sau se dovedește că programele de lucrări publice au costuri exagerate influențate de comiterea unor fraude sau de plățile pe sub mână ale unor comisioane. Sau se descoperă că licitanții pentru o ofertă publică s-au coalizat pentru limitarea concurenței și ridicarea prețurilor.

În momentul în care se dezlănțuie scandalul, publicul se simte lezat. Presa se inflamează. Politicienii se desolidarizează de cei corupți și cer acțiuni decisive. După șase luni sunt publicate rezultatele comisiei de anchetă. În general aceasta recomandă întărirea supravegherii, mărirea bugetului alocat investigațiilor și aplicării legii, precum și adoptarea unui nou cod de conduită. Dar în cele șase luni care au trecut indignarea publicului a mai scăzut, astfel încât politicienii și presa acordă mai puțină atenție recomandărilor raportului. La drept vorbind, aceasta se datorează și faptului că recomandările implică soluții costisitoare și nu includ prevenirea unor situații similare în viitor.

Se poate întâmpla ca, pe termen scurt, intensificarea interesului public să ducă la reducerea corupției în instituția vizată. Dar acest interes este greu de susținut și de instituționalizat. Ca urmare, reforma urmează o cale ciclică. După criză poate apărea o îmbunătățire a situației. Dar după un timp, corupția își face din nou apariția¹¹.

În majoritatea țărilor, după cum arăta sociologul Amitai Etzioni,¹² nu există lobby de combatere a corupției. Spre deosebire de situațiile asociate cu, să spunem zahărul, soia sau pantofii, unde schimbarea politicii afectează un grup anume de interese, costul corupției este de obicei distribuit pe un număr mare de persoane, de obicei contribuabilii. Deoarece beneficiile prevenirii corupției sunt la fel de larg distribuite, logica acțiunii colective arată că va fi greu de mobilizat și susținut un grup de interes.

Relativ recenta constituire a grupului Transparency International (TI)¹³ este un semn încurajator că această concluzie logică s-ar putea să nu fie etern valabilă. TI a fost

creată la Berlin în 1993 și este în prezent reprezentată în patruzeci de țări. Ea speră să realizeze în privința corupției ceea ce Amnesty International a realizat în privința drepturilor omului. După cum vom vedea, o preocupare strategică de bază în campaniile anticorupție este cum să mobilizezi și să faci să dureze participarea publicului în lupta împotriva corupției.

Multe eforturi de stăvilire a corupției eșuează deoarece adoptă o abordare exclusiv legalistă sau se bazează numai pe apelul la moralitate. Uneori, eforturile de combatere a corupției sunt urmărite fără prea mare tragere de inimă, din cauza celor „șapte scuze” din Casetă 2. Uneori chiar eforturile de combatere a corupției devin victima acesteia, degenerând în campanii de învinuire sau pedepsire a opoziției.

Din fericire, există însă și inițiative de combatere a corupției încununate de succes, de pe urma cărora putem trage învățăminte. Acestea ne învață că secretul succesului stă în a avea o *strategie* de prevenire a corupției.

Caseta 2: Șapte scuze false pentru a nu lupta contra corupției

Scuza 1. „Corupție este peste tot. În Japonia, în Olanda, în Statele Unite. Nu se poate face nimic contra unui fenomen endemic”. Dar să ne gândim la sănătate. Și bolile sunt peste tot. Dar cu toate acestea nimeni nu trage concluzia că eforturile de prevenire și tratare a bolilor nu-și au rostul. Ca și în cazul bolilor, nivelul și tipurile de corupție variază foarte mult, iar măsurile preventive și curative produc într-adevăr o schimbare a stării de fapt.

Scuza 2. „Corupție a existat dintotdeauna. Ca și păcatul, ea face parte din natura umană. Nu se poate face nimic împotriva ei.” Din nou, observația este corectă, dar concluzia nu este valabilă. Dacă păcatul există, asta nu înseamnă că fiecare dintre noi păcătuiește în egală măsură, și la fel și în cazul corupției. Am putea restrânge tentațiile care ne fac să cădem în păcatul corupției, chiar dacă tendința rămâne perenă.

Scuza 3. „Noțiunea de corupție este vagă și determinată cultural. În unele culturi comportamentul care vă deranjează nu este considerat corupt. Lupta împotriva corupției are cumva conotații de imperialism cultural.” De fapt, așa cum arată monumentală istorie scrisă de John T. Noonan, mita nu este acceptabilă în nici o cultură. Studiile antropologice arată că toți oamenii pot face clar distincția dintre dar și mită și deasemenea că mita este condamnată. Formele de corupție analizate în această carte sunt considerate ilegale în orice țară din lume.

Scuza 4. „Eradicarea corupției din societatea noastră ar necesita o răsturnare completă de atitudini și valori. Așa ceva nu se va întâmpla decât după...[la alegerea vorbitorului: o sută de ani de educație, o adevărată revoluție proletară, o renaștere creștină., musulmană sau a unei alte religii sau al unui stat și așa mai departe]. Orice s-ar încerca până atunci ar fi sortit eșecului.” Istoricul campaniilor moralizatoare nu este încurajator. Mai relevante pentru administratorii municipali ar fi alte două puncte de vedere. Primul, că asemenea schimbări masive depășesc domeniul lor de responsabilitate. Al doilea că până atunci se pot face multe alte lucruri cum ar fi închiderea unor porțițe, crearea de stimulente și de factori descurajanți, creșterea transparenței și competiției, îmbunătățirea regulilor jocului.

Scuza 5. „În multe țări corupția nu dăunează cu nimic. Este uleiul care unge osia economiei și liantul sistemului politic.” Adevărat, există elemente ale corupției care aduc echilibru. Dar atât modelele teoretice cât și studiile empirice au demonstrat că acestea sunt inferioare elementelor de echilibrare care nu sunt bazate pe corupție. A argumenta că plățile corupte au un rol pozitiv într-un anumit sistem nu demonstrează că fără ele nu ar fi mai bine.

Scuza 6. „Nu se poate face nimic dacă persoana din vârful piramidei este coruptă, sau dacă este vorba de o corupție sistematică”. Este de mai bun augur pentru campaniile anticorupție dacă liderii sunt curați sau dacă este vorba de o corupție episodică și nu de una de rutină. Dar cazurile de succes arată că prin îmbunătățirea sistemelor se creează mai puține oportunități pentru toți, inclusiv pentru deținătorii puterii politice, de a căpăta plăți necuvenite. Corupția sistematică poate fi redusă.

Scuza 7. „Nu are rost să ne îngrijorăm de existența corupției. O dată cu apariția piețelor libere și a democrațiilor multipartinice, corupția va dispărea treptat!” Democrația și piețele încurajează concurența și responsabilizarea, prin aceasta ducând la reducerea corupției. Dar în perioada de tranziție, corupția poate crește. În democrațiile stabile, corupția este o amenințare cronică pentru furnizarea multor bunuri și servicii publice, mai ales a celor aflate inerent sub monopol de stat (ca de exemplu justiția).

CAPITOLUL 2 FORMULAREA UNEI STRATEGII

EXEMPLU DE STRATEGIE DE PREVENIRE

Efortul anticorupție din Hong Kong ilustrează un argument major al acestei cărți: lupta împotriva corupției nu trebuie considerată un scop în sine, ci un principiu călăuzitor pentru reforma administrației publice. În Hong Kong, o inițiativă remarcabilă de eradicare a corupției, în special în departamentul de poliție, a devenit mijlocul de modernizare a serviciilor publice și de implicare a cetățenilor în administrația locală.

Cazul dovedește valabilitatea altor două idei. În primul rând, că o strategie durabilă trebuie să trateze sisteme corupte. În al doilea rând, că o cultură a cinismului și impunității poate fi distrusă.

La începutul anilor 1970, poliția din Hong Kong era la cheremul traficantilor de droguri, patronilor de jocuri de noroc ilegale și a proxenetilor care plăteau polițiștii ca să nu se amestece în treburile lor. Poliția însăși își dezvoltase sisteme de preluare a plăților ilicite. De exemplu, în cartierul de vest Kowloon, o bandă de polițiști colecta prin mijlocitori plățile de la drogați și vânzătorii de droguri, care plăteau mai departe ofițerii inferiori. Ofițerii de rang superior erau și ei plătiți regulat pentru a închide ochii; banda de polițiști pusese la punct o schemă complicată de distribuire și gestionare a plăților ilicite, implicând angajarea de contabili, depunerea banilor la șase bănci diferite și în unele cazuri scoaterea din țară a unor fonduri. Ofițerii de rang inferior mai participau la „rezolvarea” amenziilor de circulație în schimbul unui bacșiș și cereau bani pentru protecție de la proprietarii de ceainării și de la vânzătorii stradali. Corupția afecta și sistemul intern de promovare pe merit, iar Biroul Anticorupție din poliție era și el corupt.

Noul guvernator a comandat o analiză serioasă care a scos la lumină probele șocante ale bolii care măcina sistemul. Descrierea făcută de comisia de investigații merită citată pe larg, deoarece exemplifică un fenomen adeseori omis, dar de relevanță universală: corupția sistematică.

Cele mai grave forme ar putea fi descrise... drept corupție „organizată”, adică un întreg grup de ofițeri implicat în colectarea și distribuția banilor....Adeseori, „colectarea” reprezenta mult mai mult decât corupție în sensul propriu-zis. Era vorba chiar de extorsiune însoțită de amenințări voalate de violență administrată de bandele de gangsteri....

Mulți ofițeri de poliție, se spunea, s-au descurajat pur și simplu și au renunțat să mai lupte cu numărul mare de infracțiuni „sociale” intrând în rândul celor care „storc” infractorii în loc să-i cheme în justiție....

Se spunea că în poliție corupția era în cea mai mare parte „organizată”, corupția la nivel individual fiind prost văzută de către organizatorii acestor „bande” –oricine încearca să acționeze pe cont propriu ajungea să fie „rezolvat”. Organizatorii erau buni psihologi. Noii veniți în poliție erau puși la încercare pentru a vedea cât de puternic le este simțul datoriei. Testarea putea lua forme variate - sume de bani lăsate pe biroul lor, etc. Dacă un ofițer nu raporta prima încercare de acest gen, era „prins în plasă” și se temea să mai raporteze orice activitate coruptă care i-ar fi ajuns la cunoștință după aceea.

În Hong Kong era o vorbă:

1. „Urcă-te în autobuz”, adică, dacă vrei să fii corupt, vino alături de noi.

2. „Fugi după autobuz”, adică, dacă nu vrei să fii corupt nu contează, dar nu te băga.
3. „Nu sta niciodată în fața autobuzului” adică, dacă încerci să raportezi cazuri de corupție, o să te calce „autobuzul”, o să fii accidentat sau chiar ucis, sau vei ajunge să te ruinezi în afaceri. Te vom prinde noi cumva.

Poate fi ușor de imaginat reacția ofițerilor de poliție tineri și cinstiți la auzul acestor vorbe. Fie se urcau și ei în „autobuz”, fie își vedeau de treabă¹.

Corupția poliției crea un climat de neîncredere în întreaga administrație, într-o vreme când Hong Kongul era supus unor presiuni de democratizare și întărire a participării cetățenilor, venite din partea unei „noi clase” de tineri profesioniști. Mai mult, o poliție coruptă facilita răspândirea corupției și în alte departamente ale administrației. Reputația internațională a Hong Kongului avea de suferit. Un studiu arăta că 70 la sută din reportajele de actualități despre Hong Kong apărute în presa britanică tratau cazuri de corupție.² Cu o corupție înfloritoare, existau temeri că investițiile și comerțul se vor orienta către alte țări.

Corupția era în creștere, dar cu siguranță nu era ceva nou. Și nici preocuparea față de ea nu era ceva nou. Avuseseră loc numeroase încercări de lichidare a corupției din poliție, toate punând accentul pe ceea ce s-ar putea numi „soluții obișnuite” – legi mai stricte, mai multe resurse și prerogative acordate Biroului Anticorupție din cadrul departamentului de poliție și accentul pus pe investigarea cazurilor. De exemplu, cu timpul, autorităților li s-a acordat dreptul de a examina conturile bancare ale funcționarilor din administrație, mai întâi în cadrul anchetelor cazurilor de corupție, apoi în cazurile în care „nivelul de trai” al unui funcționar și „controlul asupra resurselor pecuniare” erau considerate excesive. Pasul următor a fost să se permită concedierea funcționarilor datorită „îmbogățirii lor inexplicabile”. Când nici această soluție nu a dat rezultate, în etapa următoare s-a ajuns la transferarea obligației de a aduce dovezi: acuzații urmau să-și probeze nevinovăția. Biroul Anticorupție din poliție a dobândit noi prerogative de culegere a informațiilor și urmărire pe termen lung, de investigare a faptelor presupuse de corupție și de cercetare a stilului de viață al polițiștilor.

În ciuda tuturor acestor măsuri, corupția a continuat. Atunci când este sistematică, de multe ori soluțiile obișnuite nu funcționează. Ba chiar reflexul tipic de întărire a reglementărilor și înmulțire a forurilor de supraveghere se poate dovedi contraproductiv, chiar și în orașe din cele mai bogate țări ale lumii, așa cum au argumentat Frank Anechiarico și James B. Jacobs în cazul orașului New York.³

Din fericire, noul guvernator din Hong Kong, Murray MacLehose, nu a urmărit liniile obișnuite de atac. A adoptat în schimb o nouă strategie îndrăznească. El a creat o Comisie Independentă împotriva Corupției (ICAC), direct subordonată guvernatorului și a desființat Biroul Anticorupție din cadrul poliției. ICAC se bucura de capacități puternice de investigație, dar încă de la început s-a pus accentul pe *prevenire și participarea cetățenilor*.

ICAC avea trei componente:

1. Departamentul operațional, însărcinat cu anchetele.
2. Departamentul de prevenire a corupției (CPI), care identifica punctele vulnerabile la corupție din cadrul diferitelor agenții pe care apoi le ajuta să adopte măsuri de remediere
3. Departamentul de relații cu comunitatea (CRD), care implica cetățenii orașului Hong Kong în lupta împotriva corupției

Strategia ICAC recunoștea necesitatea distrugerii culturii corupției. Așa cum ne învață și alte cazuri de succes, un pas important în lupta împotriva corupției sistematice este „prinderea peștilor mari”, respectiv urmărirea și pedepsirea infractorilor de la nivel înalt. Hong Kong a reușit extrădarea cu succes a unui fost comisar șef care fugise în Anglia și se bucura acolo de averea dobândită pe căi ilicite. Extrădarea a lansat semnalul că regulile jocului s-au schimbat și că vorbele despre prevenirea corupției vor fi dublate de fapte.

Departamentul de prevenire a corupției a recrutat șaizeci și cinci de specialiști, între care experți în management, analiști de sisteme, experți în computere, contabili, juriști, ingineri și arhitecți. Citând un oficial al CPD, acesta

răspunde de analiza temeinică și în profunzime a practicilor și procedeelelor folosite în administrație și serviciile edilitare. Facem acest lucru printr-o examinare și analiză atentă a sistemelor, metodelor, abordărilor și politicilor. Obiectivul este eliminarea și simplificarea, ori de câte ori este posibil și dezirabil, a legilor și regulilor lipsite de aplicabilitate, a procedurilor complicate [și] a practicilor vagi și ineficiente care pot genera corupție.

CPD a format două secții. O Secție „persoane” care se ocupa de serviciile și funcțiile legate de personal și o secție „proprietăți”, care analiza contracte, clădiri și terenuri. ICAC a lucrat fără tam-tam și a stabilit relații de tip „meritul vă aparține” cu diferitele agenții guvernamentale. Dacă o agenție nu dorea să analizeze situația internă cu ajutorul ICAC, sau dacă, după o astfel de analiză, nu lua măsurile convenite, amenințarea implicită era supărarea guvernatorului, publicitatea și acțiunea represivă de proporții. Dar nu a fost nevoie să se pună în practică amenințarea. Împreună, CPD și agențiile guvernamentale au identificat domeniile de autoritate excesivă sau subterană, sistemele de control deficitare și regulile și regulamentele neaplicabile. Raportul anual pe 1975 al ICAC a numit CPD „un concept cu totul nou în administrația publică” și este de înțeles să se fi mândrit cu aceasta. Rezultatele nu au dus numai la un control al corupției. Administrația dispunea acum de un instrument de reformă a serviciilor publice.

ICAC a reprezentat și un instrument strategic de mobilizare a participării și sprijinului cetățenilor. Acest lucru s-a realizat pe două căi.

În primul rând au fost create comitete consultative cetățenești care să îndrume și să monitorizeze activitatea ICAC. În rândul acestora se numărau critici ai guvernului, iar obiectul de activitate mergea de la stabilirea politicii generale și a funcțiilor ICAC până la alcătuirea unui „comitet pentru sesizări”. Ideea unei comisii de supraveghere alcătuită din cetățeni are, credem noi, o mare relevanță în asigurarea transparenței agențiilor guvernamentale, mai ales a acelor cu atribuții pe măsura celor acordate ICAC.

În al doilea rând, Departamentul ICAC pentru relații cu comunitatea a reprezentat o altă inovație strategică. CRD a constituit birouri locale pentru culegerea informațiilor legate de corupție de la societatea civilă, precum și pentru implicarea în acțiuni educative de bază pe teme de nocivitate a corupției. CRD a creat programe școlare, campanii publicitare, filme, drame TV, o emisiune de radio cu telefoane de la ascultători, foi volante speciale și expoziții.

Rezultatele au fost remarcabile. Corupția sistematică din cadrul poliției a fost distrusă. Mai mult, a fost redusă corupția la nivelul întregului Hong Kong. ICAC a urmărit oficialii din departamentele de pompieri, locuințe, imigrare, muncă, marină, medicină și sănătate, administrația noilor teritorii, poștă, închisori, lucrări publice, transporturi și servicii urbane. ICAC a urmărit și dat în judecată și cazuri de corupție din sectorul

privat. ICAC a lucrat într-o manieră proactivă cu șefii și administratorii multor departamente ale administrației. În șapte ani, Departamentul de prevenire a corupției a efectuat aproape 500 de studii privind diverse politici și practici din cadrul agențiilor guvernamentale. Pe multe dintre acestea le-a continuat cu rapoarte de monitorizare amănunțită a modului în care erau puse în practică recomandările sale. În acești primi șapte ani, la seminarele pe care le-a organizat pe tema prevenirii corupției au participat peste 10 000 de oficiali.

Și poate cele mai importante beneficii create de ICAC subliniază una dintre temele cărții de față: prevenirea corupției poate reprezenta o pârgie pentru reinventarea administrației municipale. În Hong Kong, mulțumită inițiativelor conduse de ICAC, serviciile municipale au devenit mai eficiente, iar populația din Hong Kong a avut la dispoziție noi modalități de participare și influențare a felului în care este guvernată.

În Caseta 3 sunt prezentate sumar câteva din principalele caracteristici ale succesului strategiei de combatere a corupției din Hong Kong⁴.

Caseta 3 Principalele trăsături ale strategiei din Hong Kong

1. În confruntarea cu corupția sistematică, abordarea prin măsuri întărite de aplicare a legii nu este eficientă. Chiar și prerogative draconice de investigare pot eșua când însuși mecanismul de investigare poate fi corupt.
2. Crearea unei agenții anticorupție noi, cu personal talentat și atent selectat, o conducere curajoasă și un control intern puternic. Crearea a cinci comisii cetățenești de supraveghere care să îndrume și să monitorizeze agenția. Ambele măsuri vor conferi credibilitate.
3. Distrugerea culturii de cinism și complezență prin „prinderea peștilor mari”.
4. Punerea accentului pe prevenire. Analizarea sistematică a funcțiunilor administrației. Măsuri de reducere a monopolurilor de putere, clarificare și restrângere a puterii discreționare și promovarea responsabilizării. Relații de colaborare și nu de confruntare cu celelalte agenții guvernamentale. În același timp cu combaterea corupției, această abordare permite producerea de schimbări radicale în modul de furnizare a serviciilor publice.
5. Mobilizarea cetățenilor în lupta împotriva corupției prin crearea a numeroase căi noi de obținere de la aceștia a informațiilor despre acte de corupție și de educare cu privire la daunele pe care ea le poate provoca. În același timp cu lupta împotriva corupției, această măsură permite producerea de schimbări radicale în participarea publicului și sprijinul oferit de cetățeni.
6. Pe scurt, înțelegerea faptului că o corupție sistematică necesită o abordare sistematică și schimbări radicale. De asemenea, că lupta împotriva corupției poate reprezenta o pârgie pentru o reformă generală a administrației publice locale.

CUM SE FORMULEAZĂ O STRATEGIE?

Necesitatea unei *strategii* poate părea evidentă, dar campaniile anticorupție suferă adeseori tocmai de lipsa acesteia. Corupția nu trebuie percepută ca o simplă neregulă sau ca fapta unui ticălos. Secretul succesului reformei constă în schimbarea politicilor și sistemelor și nu vânărea vinovaților, adăugarea de noi legi și regulamente sau chemarea la reformă morală. Oriunde există un amestec de monopol și putere discreționară a autorităților dar fără a fi responsabile, vom găsi probabil și corupție. Atunci când funcționarii publici sunt prost plătiți și nu li se oferă nici un fel de recompense sau stimulente pentru performanțe excepționale în serviciu și când penalizările pentru cei corupți sunt rar aplicate și blânde, ne putem aștepta la o înflorire a corupției. Reformele de succes tratează acest gen de probleme ale sistemului.

Pentru unii, însă, nu există nici un motiv nici măcar să vorbești de campanii împotriva corupției sau de o nouă strategie. Ei susțin că nu ar fi nevoie decât ca administrația să facă ceea ce are de făcut. Vicepreședintele unei importante agenții internaționale a scris recent autorului principal al cărții de față pe această temă. Problema administrațiilor din Africa, spunea, nu este aceea de a vedea ce este de făcut cu corupția. Ci aceea de a face ceea ce au promis că fac, dar nu fac.

Această reacție conține un element de adevăr și acest element are paralele în multe domenii ale vieții. O companie ar fi mai profitabilă dacă fiecare dintre angajații săi și-ar îndeplini cu conștiinciozitate toate obligațiile. Am fi cu toții mai buni dacă ne-am putea aminti cele mai profunde precepte și ne-am strădui să le respectăm.

Dar în alt sens, reacția vicepreședintelui stârnește întrebări interesante. De ce *nu* trăim conform celor mai înalte precepte morale? Există oare strategii practice de autocontrol care ne-ar putea ajuta să fim mai buni în ceea ce facem? Rafturi întregi de cărți încearcă să ne învețe cum. În privința firmelor, o vastă literatură se ocupă de modalitățile în care liderii lumii afacerilor își pot determina angajații să-și respecte îndatoririle. Însăși faptul că există atâtea cărți ne sugerează că răspunsul nu e evident.

Similar este și cazul unei campanii împotriva corupției. Dacă am putea spune pur și simplu „nu dați și nu luați mită” și am fi ascultați, s-ar termina cu mita. Dar nu e atât de simplu. Monitorizarea și pedepsirea sunt costisitoare, astfel că nu e gratis și ușor să-i depistezi pe cei ce nu te ascultă și să-i pedepsești. Trebuie să crezi un climat, o structură a informațiilor și un set de măsuri stimulative pentru ca angajații din administrație și cetățenii să se limiteze la un grad optim de corupție de diferite tipuri. Pentru aceasta avem nevoie să înțelegem ce determină diferitele tipuri de corupție și cum provoacă acestea daune sociale (și din când în când cum aduc unele beneficii sociale) și care sunt beneficiile și costurile diferitelor măsuri anticorupție. Este nevoie apoi de un plan de punere în aplicare pentru a ajunge de unde suntem acum la situația în care sperăm să fim în viitor, ținând cont de costurile implicate de acest proces.

Ce este o *strategie* de combatere a corupției? Un prim răspuns ar fi că strategia vizează sistemele corupte, nu (doar) pe corupți. Cu alte cuvinte, în loc să gândim corupția ca pe fapta unui imoral care încalcă legea și înșală încrederea (ceea ce este adevărat) gândim corupția ca pe un sistem care favorizează mai mult sau mai puțin anumite activități ilicite.

Multe se pot spune despre tipurile de guvernare și în general despre tipurile de instituții, fie publice, fie private, fie nonprofit, vulnerabile la corupție. Corupția tinde să scadă dacă există o separare a puterilor; echilibrare și verificare încrucișată; transparență; un bun sistem judiciar; roluri, atribuții, reguli și limite clar definite. Corupția tinde să nu prolifereze acolo unde există o cultură democratică, concurență și un bun sistem de control și acolo unde oamenii (angajați, clienți, organe de control) au dreptul să se informeze și dreptul de a aduce îmbunătățiri. Corupția se simte bine acolo unde există multe reguli complexe dublate de oficiali cu puteri discreționare ample și neverificabile.

De remarcat că majoritatea acestor idei se aplică atât în lumea afacerilor cât și în cea a administrației. La fel ca și formula metaforică pe care o considerăm deosebit de utilă:

$$C = M + D - R$$

Corupție (C) egal monopol de putere (M) plus puterea discreționară a oficialilor (D) minus responsabilizare (R)⁵. Dacă cineva deține puteri de monopol asupra unui bun sau serviciu și are latitudinea să decidă dacă sau cât din bunul sau serviciul respectiv se poate acorda unei persoane și dacă nu există responsabilizare în baza căreia alții să poată vedea ce decizie s-a luat, atunci probabil că vom da și peste corupție. Este la fel

de adevărat în sectorul public ca și în cel privat, într-o țară săracă sau bogată, la Beira ca și la Berlin sau Beirut.

O strategie de combatere a corupției nu va trebui deci să înceapă sau să se termine cu ieșiri fulminante pe teme de etică sau nevoia de creare a unor noi atitudini. Va trebui în schimb să examineze cu sânge rece modalitățile de a reduce monopolul de putere, de a limita sau clarifica puterea discreționară și de a spori transparența, ținând cont totodată de costurile directe și indirecte ale acestor măsuri.

Există și un alt aspect crucial în proiectarea unei strategii anticorupție: corupția este o infracțiune calculată rațional și nu comisă sub impulsul unei pasiuni iraționale. Oamenii se angajează în acte de corupție atunci când riscul este scăzut, adică penalizările sunt blânde și recompensele mari. Această analiză se suprapune întrucâtva formulei de mai sus, deoarece răsplata este mai mare pe măsură ce crește puterea de monopol. Însă adaugă și ideea că marjele sunt cele care determină calculele oficialilor sau cetățenilor corupți sau potențial corupți. Schimbați informațiile și stimulentele și veți schimba corupția.

A avea o strategie înseamnă și că nu trebuie să atacăm în același timp toate formele de corupție. Trebuie să facem distincție între diferitele tipuri de corupție și să recunoaștem că nu toate sunt la fel de dăunătoare, chiar dacă nu o vom recunoaște în mod public. De exemplu, corupția sistematică din poliție este de obicei mai dăunătoare decât cea din Departamentul de acordare a permiselor de circulație. În general, inspectorii, de orice fel ar fi, ar trebui să fie mai onești decât furnizorii de servicii. A avea o strategie înseamnă a căpăta o idee clară asupra scopurilor și mijloacelor pe termen scurt, mediu și lung. Pentru a fi credibilă, o campanie anticorupție are nevoie de succese imediate. Dar este la fel de necesar un plan pe cinci ani, cu obiective realiste și eșalonate în timp.

Putem face ușor deosebirea între ceea ce s-ar putea numi aspectele de ordin *economic* și aspectele de *implementare* în prevenirea corupției. După cum se va vedea în continuare, modelele economice se dovedesc utile în tratarea unor aspecte precum:

1. Care ar fi costurile (și eventualele beneficii) ale diferitelor forme de comportament ilicit?
2. Pentru fiecare tip sau domeniu de corupție, ce fel de măsuri preventive ar putea duce la reducerea ei?
3. Care ar fi beneficiile reducerii corupției și eventual creșterii eficienței măsurilor preventive? Ce costuri ar presupune aceste măsuri?
4. Care sunt interacțiunile, atât pozitive cât și negative, dintre diferitele măsuri anticorupție?
5. Ținând cont de răspunsul la cele de mai sus, ce măsuri ar trebui adoptate și la ce nivel?

Aspectele ce ar putea fi considerate de implementare merg și mai departe. De exemplu, cum ar putea fi mobilizați aliații și cum ar putea fi neutralizați sau cooptați eventualii inamici? Cum ar putea ajuta sau împiedica măsurile, luate în acest domeniu, pe elaboratorii de politici (sau administrațiile) să ia decizii în alte domenii? Cum ar putea oficialii care implementează politici să își atribuie meritul realizărilor obținute? Cum s-ar putea modifica măsurile de stimulare a oficialilor astfel încât să se mărească șansele ca ceea ce s-a planificat să fie și pus în practică?

Desigur, aspectele economice și cele de implementare se suprapun. Lupta împotriva corupției nu trebuie să fie privită ca un scop în sine, din două motive. La un moment dat, costul economic al reducerii corupției contrabalansează beneficiile continuării acestei reduceri. Dar obiectivul strategic al reformelor municipale merge în direcție

opusă. Corect elaborată, o strategie de prevenire a corupției poate deveni pârghia pentru refacerea financiară a municipalității, reformarea serviciilor oferite și implicarea cetățenilor. Dincolo de stăvilirea unor acte de infracțiune se află perspectiva reinventării administrației locale.

CAPITOLUL 3

CORUPȚIA CA SISTEM

O ABORDARE A CORUPȚIEI DIN PUNCT DE VEDERE ECONOMIC

Cum s-ar putea elabora o strategie de prevenire a corupției într-un context specific? Cartea de față conturează câțiva pași:

1. înțelegerea sistemelor corupte, pentru care sunt necesare instrumente analitice (capitolul de față);
2. diagnosticarea modului în care funcționează în prezent anumite sisteme corupte în contexte specifice (Capitolul 4);
3. depășirea rezistenței politice și birocratice și atragerea de sprijin (Capitolele 4 și 5); și
4. punerea la punct a unui plan de acțiune eşalonat prin care să vindecăm sistemele corupte, să distrugem cultura cinismului și să transformăm administrația municipală (Capitolul 5).

Capitolul de față pune accent pe abordarea din punct de vedere economic a corupției. Corupția este o infracțiune bazată pe calcul economic. Dacă probabilitatea de a fi prins este mică și pedeapsa ușoară, iar recompensa fraudei este mare în raport cu stimulentele pozitive oferite unui oficial din administrație, atunci tentația va crește și vom găsi corupție. Din fericire, analiza economică ne poate ajuta să localizăm într-o organizație domeniile în care corupția poate cel mai probabil apărea. Așa cum am menționat în capitolul precedent, formula euristică este: corupția este egal cu monopol plus putere discreționară a oficialilor minus responsabilizare.

Când ne gândim la prevenire, va trebui să ne gândim la stimulentele disponibile pentru oficiali, inclusiv la creșterea penalizărilor, mărirea șanselor de a fi prinși și armonizarea salarizării cu performanțele de la locul de muncă. Va trebui să căutăm să reducem monopolul, să clarificăm puterile discreționare și să mărim responsabilizarea.

În secțiunea de față vom prezenta mai pe larg aceste principii și vom contura un cadru de analiză a politicilor. Dar mai întâi, pentru a demonstra relevanța a ceea ce ar putea părea doar teorie abstractă, primarul MacLean Abaroa descrie cum a făcut uz de aceste principii pentru a-l ghida în reforma administrației municipale din La Paz.

Peste tot unde am găsit probleme în oferta de servicii sau finalizarea promptă a lucrărilor publice sau colectarea de venituri, acestea se produseseșă nu doar datorită ineficienței instituției, ci și, aproape întotdeauna, datorită corupției. Cu cât aflu mai multe despre funcționarea administrației municipale, cu atât dădeam mai mult peste comportamente suspecte. Astfel că m-am reorientat și am început să recurg la formula corupției: $C = M + D - R$ ca principiu organizator în încercarea mea de a reinventa administrația municipală din La Paz. (În limba spaniolă nu există un cuvânt potrivit pentru „responsabilizare”, astfel încât am folosit „transparentă” și formula a devenit:

$$C = M + D - T.)$$

Am ajuns să-mi dau seama că introducerea concurenței, reducerea puterii și a marjelor discreționare birocratice și creșterea transparenței au fost cheia rezolvării situațiilor de blocaj și obstrucție cu care mă întâlneșem. De fapt, am ajuns chiar să cred că în La Paz, ca probabil în multe alte municipalități, ani și decenii de rapacitate a instituțiilor publice au dus la crearea unei corupții sistematice sau intrinseci. Într-o interpretare darwinistă, aceste instituții bolnave par să fi evoluat ca mecanisme complexe și sofisticate ale corupției, cu forme, dimensiuni și modus operandi precum și legitimitate statutară „adaptată” corupției.

Aș putea da numeroase exemple. Voi descrie numai unul.

Autorizațiile de construcție reprezentau o foarte importantă sursă de corupție și frustrări. Potrivit legislației locale în vigoare, orice construcție nouă pe teritoriul orașului trebuia aprobată de Departamentul Municipal de Urbanism. Nu numai atât, dar orice modificare adusă unei construcții existente, cum ar fi reîmpărțirea spațiului sau chiar și montarea unei uși în exteriorul sau în interiorul unei clădiri trebuia de asemenea autorizată. Nu e nevoie să mai spun că pentru primirea tuturor autorizațiilor trebuia să aștepți chiar și ani întregi – dacă nu dădeai mită.

Am aflat despre această formă de corupție și am aplicat formula. Aceasta a dus mai întâi la o reanalizare a tipului de autorizații cu adevărat necesare și la reformularea procedurii de autorizare. Am renunțat la anumite reglementări. La reglementările rămase în vigoare am simplificat procedura și am făcut publicitate noilor măsuri, astfel încât cetățenii să nu poată fi păcăliți că regulamentul presupune în continuare o anumită acțiune sau procedură la care s-a renunțat.

Am început de asemenea să desființăm monopolul asupra autorizării, măsură prin care am rezolvat și o problemă de structură. De fapt, chiar dacă nu ar fi existat corupție, „medicamentul” anticorupție conținut în formulă s-a dovedit perfect pentru evitarea ineficienței costisitoare și întârzierilor în multe domenii ale administrației municipale, ca și pentru micșorarea sarcinilor care grevau resursele municipalității.

Există în Bolivia unele profesii cu surplus de specialiști, printre care și arhitectura. Astfel încât am hotărât să propun ca asociația profesională a arhitecților să dea posibilitatea membrilor săi de a obține certificarea de către municipalitate pentru a putea emite autorizații de construcție în numele acesteia, conform normelor și regulamentelor municipale, contra unei taxe stabilite de piață. Arhitecții urmau să promoveze un examen prin care să probeze cunoașterea normelor de reglementare ale municipalității, numite USPA și să depună o garanție pe care municipalitatea o putea reține în caz de neîndeplinire onestă a îndatoririlor profesionale. Asociația arhitecților trebuia să fie de acord să contribuie la implementarea, monitorizarea și la nevoie aplicarea de sancțiuni.

Nu am reușit să adoptăm această măsură decât în 1993, după ce am fost reales. Am sporit numărul arhitecților cu peste o sută de specialiști din sectorul privat care să răspundă volumului imens de cereri de autorizare, ceea ce a dus la o reducere spectaculoasă a timpului de așteptare. Arhitecții atestați nu aveau decât să completeze un formular cu toate informațiile necesare și să emită o autorizație de construcție semnată, parafată și cu număr de ordine. După care câțiva funcționari municipali bine plătiți din Departamentul de Urbanism luau prin sondaj unele autorizații pentru care făceau o verificare amănunțită. Dacă apăreau nereguli, municipalitatea putea lua măsuri împreună cu asociația arhitecților, care putea să-și reprezinte membrii, în caz că oficialii municipali ar fi făcut abuz de putere, invocând nereguli inexistente. Piața ilegală a corupției, unde întârzierile și monopolul făceau să crească prețurile, a fost astfel subminată.

Este doar un exemplu de aplicare al unui principiu general. Am folosit formula $C = M + D - R$ ca marco ordenador [principiu călăuzitor] al mandatelor mele de primar.

CORUPȚIA CA DELICT CALCULAT

Formula la care se referă MacLean Abaroa începe cu o observație în spiritul economiei. Este adevărat că oameni diferiți reacționează în mod diferit la tentația corupției și că mulți oficiali din sectorul public sau privat rezistă tentației chiar și când aceasta este puternică.

De unde vine forța tentației? Contabilul nicaraguan Francisco Ramírez Torres discută pe larg factori precum familia, școala, atitudinea față de muncă, activitatea economică sau religia, națiunea și situația internațională. La nivelul individului, el citează printre

cauzele corupției consumul excesiv de alcool, activitatea extraconjugală, pierderile din speculații financiare, jocurile de noroc, „cauze legate de vanitate”, dezorganizare administrativă, „setea de îmbogățire ilicită” și încă alte opt.¹ Să încercăm să simplificăm la maxim realitatea complexă descrisă de Ramírez Torres.

Într-o primă aproximare, oficialii sunt tentați să se angajeze în fapte de corupție atunci când mărimea câștigului ilicit depășește mărimea penalizării înmulțită cu probabilitatea de a fi prins. Penalizarea cuprinde, pe de o parte, salariul și alte măsuri stimulative la care vor fi siliți să renunțe dacă își pierd slujba și, pe de alta, severitatea pedepsei.

Când poate fi considerat mare câștigul ilicit? Oficialii au ocazia să dobândească beneficii nemeritate în funcție de gradul de monopol pe care îl dețin asupra unui serviciu sau asupra unei activități, în funcție de capacitatea de a decide cui și cât să acorde și în funcție de măsura în care activitatea lor poate fi urmărită.

Cum vom putea atunci încerca să stăvilim corupția? O abordare ar fi prin reducerea monopolului, clarificarea și limitarea puterilor discreționare și prin mărirea gradului de responsabilizare.

Desigur, nu ar trebui să ne preocupe numai reducerea corupției. Am putea cheltui sume atât de mari pentru atacarea corupției sau am crea atât de multe complicații și obstacole birocratice, încât costul și pierderile de eficiență ar contrabalansa beneficiile dobândite prin stăvilirea corupției.

Ar putea fi mai bine să facem uz în acest moment de o metaforă din domeniul economiei. Să presupunem că dvs sunteți șeful și noi suntem agenții dvs. Șeful ar putea fi primarul unui municipiu, șeful unui departament, sau administratorul unui program de asistență socială. Să presupunem că nu sunteți corupt și că obiectivele pe care vi le-ați propus coincid cu interesul public. Dar noi ca agenți suntem supuși tentației corupției. Ați dori să ne determinați să efectuăm activități productive și să ne descurajați activitățile corupte. De aceea, vă propuneți să reduceți puterea noastră de monopol (sau a agenției noastre), clarificând și în unele cazuri delimitând capacitatea noastră de a decide cui și ce servicii să îi acordăm și la ce preț, făcându-ne în același timp răspunzători de faptele noastre. Vreți să ne sporiiți stimulentele pentru ca noi să facem activități sociale productive sporind în același timp penalitățile pentru corupție.

Dar fiecare dintre aceste posibile inițiative poate fi costisitoare, din mai multe puncte de vedere. S-ar putea să coste bani. Ar putea presupune costuri de oportunități. Ar putea crea externalități. Problema economică pe care o creați este deci mult mai complicată decât aceea de a „lupta cu corupția”. În mod ideal, veți pune în balanță beneficiile eforturilor dvs (din punctul de vedere al îmbunătățirii productivității și reducerii costurilor corupției, pe care va trebui să le evaluați) și costurile implicate.

UN CADRU DE ANALIZĂ DE POLITICI

Pe baza acestor considerente, se poate formula un „cadru de analiză de politici” (vezi Caseta 4). El nu reprezintă o rețetă, ci un mijloc de stimulare a capacității creative și analitice a celor interesați de combaterea corupției.

Potrivit acestui cadru, șeful își poate alege agenții și le poate modifica stimulentele, poate colecta informațiile necesare creșterii probabilității de a detecta și pedepsi faptele de corupție, poate modifica relațiile dintre agenți și clienți și poate crește costul moral al corupției. Lucrând, în multe țări, pe baza acestei structuri-cadru, cu oficialii de rang înalt din administrație, cu oameni de afaceri și cu cetățeni, s-a dovedit util în a-i ajuta să găndească soluții alternative.

În continuare veți găsi câteva note pentru liderii municipali legate de cele mai importante categorii conținute în structura cadru.

Selectarea agenților. Agenții sunt desigur funcționarii municipali, dar trebuie remarcat că nu este necesar ca agenții care realizează lucrări pentru municipalitate să fie angajații primăriei. Multe municipalități și-au asumat prea multe sarcini și au devenit astfel *de facto* monopoluri. Dacă în schimb o parte din servicii pot fi contractate cu terți pe o piață concurențială, iar performanțele pot fi evaluate atent (inclusiv de către cetățeni – vezi „Întărirea responsabilizării și transparenței” mai departe în același capitol) atunci va fi încurajată eficiența și redusă corupția. Ca la orice nivel al administrației, una dintre cele mai importante măsuri anticorupție poate fi transferarea de sarcini și funcțiuni către sectorul privat.

Îmbunătățirea stimulentelelor pozitive pentru oficialii municipali. În multe municipalități, nivelul salarizării a scăzut atât de mult încât oficialii efectiv nu-și pot întreține familiile fără a-și lua un al doilea serviciu sau a accepta plăți pe sub mână. Și mai importantă este întărirea legăturilor directe dintre salarizare și performanțe și dintre promovare în funcție și performanțe, care în multe cazuri s-au erodat foarte mult.

Înăsprirea penalizărilor pentru corupție. Datorită sistemelor slabe și corupte de investigație și urmărire, ca și a celor judiciare, acuzațiile de corupție rareori rezistă. Dacă o fac, penalizările sunt adeseori practic minime (de exemplu, concedierea celui vinovat). Ca urmare, penalizarea așteptată pentru corupție (șansele de a fi prins înmulțit cu penalizarea în caz de prindere) nu are putere de descurajare. Un pas important este acela de a întări capacitatea și de a îmbunătăți măsurile stimulative pentru poliție, procuratură și judecători. Desigur, de obicei administrațiile municipale nu dețin controlul asupra acestor agenții. Cu toate acestea, liderii municipali pot fi creativi în implementarea unor stimulente negative, cum ar fi concedierea sau suspendarea din funcție, utilizarea presei în scopul popularizării, invitarea la denunțarea funcționarilor corupți de către grupuri profesionale, transferarea persoanelor în funcții mai puțin dezirabile și așa mai departe.

Limitarea monopolurilor. Promovarea concurenței în sectoarele public și privat. Evitarea reglementărilor prin care se creează monopol ori de câte ori este posibil.

Clarificarea puterilor discreționare. Simplificarea regulilor și regulamentelor. Crearea unor „linii luminoase” cu care se delimitează atribuțiile și puterile. Sprijinirea cetățenilor în efortul de a învăța cum funcționează sistemele publice (prin broșuri și manuale, birouri de informații și asistență, exprimarea legislației și reglementărilor în limbaj simplu, campanii de publicitate, utilizarea cetățenilor ca furnizori de servicii, etc.) Îmbunătățirea supravegherii de către cetățeni a acțiunilor primăriei.

Îmbunătățirea responsabilizării și transparenței. Standardele de conduită clare și stabilirea regulilor jocului înlesnesc responsabilizarea. La fel și caracterul deschis al

licitațiilor, proiectelor cu finanțare nerambursabilă și ajutoarelor, Responsabilizarea depinde de capacitățile auditorilor interni, contabililor, avocaților poporului, inspectorilor, elementelor specializate ale poliției și ale procurorilor specializați. Dar responsabilizarea trebuie să presupună și implicarea cetățenilor, a sindicatelor, organizațiilor neguvernamentale (ONG), a presei și mediului de afaceri în cele mai variate feluri, inclusiv prin comitete cetățenești de supraveghere, servicii telefonice speciale (hotline), audit extern, comisii de anchetă și așa mai departe. Administrația locală poate veni în ajutorul actorilor externi prin producerea și diseminarea mai multor informații cu privire la eficacitatea serviciilor publice. În fine, administrația locală trebuie să încurajeze sectorul privat să supravegheze propria sa participare la sisteme corupte de licitații, contractări, reglementare și altele.

Caseta 4. Prevenirea corupției: cadru de analiză de politici

- A. Selectarea agenților.
 - 1. Eliminați prin triere pe cei necinstiți (pe bază de carieră, teste sau elemente de predicție a onestității)
 - 2. Încurajați angajările pe merit și împiedicați nepotismului.
 - 3. Exploatați „garanțiile” externe de onestitate (folosind rețele de depistare a agenților de încredere și asigurând menținerea onestității lor)
- B. Stabilirea recompenselor și penalizărilor pentru agenți
 - 1. Modificarea recompenselor
 - a. Creșteți salariile pentru a reduce nevoia de venituri ilicite.
 - b. Recompensați acțiunile specifice și agenții care contribuie la scăderea corupției.
 - c. Îmbunătățiți perspectivele de promovare în carieră în funcție de performanțele obținute.
 - d. Utilizați contractele de contingentă pentru recompensarea agenților pe baza succeselor ulterioare (de exemplu dreptul la pensie suplimentară condiționată sau titluri pe bază de merit)
 - e. Legați recompensele nepecuniare de performanțele obținute (instruire, transferări, gratuități, deplasări, publicitate sau aprecieri).
 - 2. Penalizarea comportamentului corupt
 - a. Înăspriți penalizările formale
 - b. Întăriți autoritatea șefilor în a aplica penalizări
 - c. Calibrați penalizările în funcție de efectele descurajante și de posibilitatea de distrugere a culturii de corupție.
 - d. Utilizați o gamă de penalizări (instruire, transferări, publicitate, marginalizare și pierdere a statutului profesional, a gratuităților și deplasărilor)
- C. Obținere de informații cu privire la eforturi și rezultate.
 - 1. Îmbunătățirea auditului și sistemelor informatice de management
 - a. Culegeți dovezi despre posibile acte de corupție (cu ajutorul stegulețelor roșii, analizei statistice, analizei unor eșantioane aleatorii de lucrări și inspecții)
 - b. Efectuați „evaluări ale vulnerabilității” – a se vedea Caseta 11.
 - 2. Întărirea agenților de informații
 - a. Întăriți personalul de specialitate (auditori, specialiști computere, investigatori, supraveghetori și agenți securitate internă).
 - b. Creați un climat în care agenții (de exemplu informatorii) să raporteze neregulile.
 - c. Creați noi unități (avocați ai poporului, comitete speciale de investigații, agenții anticorupție sau comisii de anchetă).
 - 3. Colectați informații de la terți (presă și bănci)
 - 4. Colectați informații de la clienți și de la publicul larg (inclusiv asociații profesionale)
 - 5. Mutați obligația de a proba, astfel încât persoanele potențial corupte (de exemplu funcționarii publici cu averi mari) să trebuiască să-și dovedească nevinovăția.
- D. Restructurarea relației șef-agent-client pentru a slăbi monopolul de putere, a limita puterea discreționară și spori responsabilizarea)
 - 1. Provocarea concurenței în furnizarea unor servicii de calitate (prin privatizare, concurență public-privat și concurență între agenții publici)
 - 2. Limitarea puterii discreționare a agenților
 - a. Definiți mai clar obiectivele, regulile, procedurile și publicarea acestora.
 - b. Distribuți agenții în echipe de lucru și impuneți supravegherea lor pe cale ierarhică
 - c. Împărțiți deciziile mari în sarcini mai mici
 - d. Clarificați și delimitați influența exercitată de agenți în deciziile importante (schimbați regulile de luare a deciziei, schimbați factorii de decizie și modificați stimulentele)
 - 3. Rotarea agenților pe funcții și geografic
 - 4. Schimbarea misiunii organizației, produselor sau tehnologiei acesteia, pentru a o face mai puțin vulnerabilă în fața corupției
 - 5. Organizarea de grupuri de clienți care să îi facă mai puțin susceptibili față de corupție, pentru promovarea schimbului de informații și crearea astfel a unui lobby anticorupție.
- E. Creșterea „costurilor morale” ale corupției.
 - 1. Recurgerea la instruire, programe educative și exemplul personal.
 - 2. Promulgarea unui cod etic (pentru funcționarii publici, profesii sau agenții)
 - 3. Schimbarea culturii corporației.

APLICAREA STRUCTURII CADRU ÎN HONG KONG

Multe dintre titlurile de mai sus sunt utile pentru a sintetiza strategia Comisiei Independente de Combatere a Corupției din Hong Kong. Și asta desigur nu pentru că Jack Carter și echipa lui s-au gândit în mod explicit anume la Caseta 4 , ci pentru că analiza problemelor corupției întreprinsă de ei pune accent tot pe importanța reformei sistematice. Priviți, de exemplu, Caseta 5. Ea arată cum titlurile din Caseta 4 se regăsesc în multe dintre inițiativele cheie ale ICAC.

Caseta 5 Cadrul de analiză de politici aplicat la Hong Kong

A. Selectarea agenților.

1. Eliminarea prin triere a celor necinstiți (pe bază de carieră, teste, sau elemente de predicție a onestității) Doar o parte din personalul fostului Birou Anticorupție al poliției a fost numit în ICAC după o îndelungată selecție.
2. Încurajarea angajărilor pe merit și împiedicarea nepotismului. Utilizarea principiului meritului în recrutarea contabililor, auditorilor, analiștilor de sistem și a altor specialiști.
3. Exploatarea „garanțiilor” externe de onestitate (folosind rețele de depistare a agenților de încredere și asigurarea menținerii onestității lor) În acea perioadă fiind o colonie, Hong Kong putea „importa” ofițeri superiori de poliție.

B. Stabilirea recompenselor și penalizărilor pentru agenți

1. Modificarea recompenselor
 - a. Creșterea salariilor pentru a reduce nevoia de venituri ilicite. S-a adăugat o indemnizație specială de 10% din salariu pentru personalul ICAC.
 - b. Recompensarea acțiunilor specifice și agenților care contribuie la scăderea corupției.
 - c. Îmbunătățirea perspectivelor de promovare în carieră în funcție de performanțele obținute. În cadrul ICAC nu se aplica regulamentul funcționarilor publici, astfel încât promovarea se putea obține rapid.
 - d. Utilizarea contractelor de contingentă pentru recompensarea agenților pe baza succeselor ulterioare (de exemplu dreptul la pensie suplimentară condiționată sau titluri pe bază de merit). Majoritatea personalului ICAC lucra pe bază de contracte de angajare pe un an sau doi și era temeinic evaluat înainte de reînnoirea acestor contracte.
 - e. Legarea recompenselor nepecuniare de performanțele obținute (instruire, transferări, gratuități, deplasări, publicitate sau aprecieri).
2. Penalizarea comportamentului corupt
 - a. Însprirea penalizărilor formale. Administrația din Hong Kong a căutat mai întâi să prindă câțiva „pești mari”, a căror prindere și pedepsire au făcut obiectul unei intense publicități.
 - b. Întărirea autorității șefilor în aplicarea de penalizări. ICAC avea autoritatea să concedieze oricând orice funcționar.
 - c. Calibrarea penalizărilor în funcție de efectele descurajante și de posibilitatea de distrugere a culturii de corupție.
 - d. Utilizarea unei game de penalizări (instruire, transferări, publicitate, marginalizare și pierdere a statutului profesional, a gratuităților și deplasărilor)

C. Obținere de informații cu privire la eforturi și rezultate.

1. Îmbunătățirea auditului și sistemelor informatice de management
 - a. Culegerea de dovezi despre posibile acte de corupție (cu ajutorul stegulețelor roșii, analizei statistice, analizei unor eșantioane aleatorii de lucrări și inspecții). ICAC a recurs la multe dintre aceste tehnici pentru a măsura întinderea corupției. Au fost folosiți și agenți sub acoperire.
 - b. Efectuarea de „evaluări ale vulnerabilității”. ICAC a analizat multe agenții publice, lucrând concertat împreună cu acestea, fără a adopta o atitudine ostilă. Liderii acestor agenții își puteau asuma meritele pentru reformele prin care se prevenea corupția și se îmbunătățea eficiența, ICAC acționând mai mult ca un consultant de management.
2. Întărirea agenților de informații
 - a. Întărirea personalului de specialitate (auditori, specialiști computere, investigatori, supraveghetori și agenți securitate internă). ICAC a pus accentul pe prevenire și a recrutat un mare număr de astfel de specialiști în Departamentul de Prevenire a Corupției.
 - b. Crearea unui climat în care agenții (de exemplu informatorii) să raporteze neregulile. Au fost create diverse oportunități, mergând de la primirea sesizărilor anonime până la deschiderea unor oficii locale în care cetățenii să-și poată prezenta plângerile. ICAC avea de asemenea o linie telefonică gratuită deschisă 24 de ore din 24 pentru primirea de reclamații.
 - c. Crearea de noi unități (avocați ai poporului, comitete speciale de investigații, agenții anticorupție sau comisii de anchetă). Departamentul de relații cu comunitatea era serviciul desemnat pentru culegerea de informații de la public. Comitetele cetățenești de supraveghere constituite de ICAC au contribuit la furnizarea de informații ca și de asigurări credibile că ICAC nu va face abuz de puterile conferite.
3. Colectarea informațiilor de la terți (presă și bănci). ICAC a aplicat legi severe, care îi dădeau dreptul să ancheteze posibilitatea deținerii unor averi nemeritate de către funcționarii publici, inclusiv prin investigarea conturilor bancare.

4. Colectarea informațiilor de la clienți și de la publicul larg (inclusiv asociații profesionale). Departamentul de relații cu comunitatea a obținut de la cetățeni numeroase informații cu privire la corupție și ineficiență. Din comisiile de supraveghere făceau parte specialiști din domeniile relevante pentru activitatea ICAC.
5. Mutarea obligației de a proba, astfel încât persoanele potențial corupte (de exemplu funcționarii publici cu averi mari) să trebuiască să-și dovedească nevinovăția. Este exact ceea ce a pus în practică ICAC.

D. Restructurarea relației șef-agent-client pentru a slăbi monopolul de putere, a limita puterea discreționară și spori responsabilizarea)

1. Provocarea concurenței în furnizarea unor servicii de calitate (prin privatizare, concurență public-privat și concurență între agenții publici)
2. Limitarea puterii discreționare a agenților
 - a. Definirea mai clară a obiectivelor, regulilor și procedurilor și publicarea acestora.
 - b. Distribuirea agenților în echipe de lucru și impunerea supravegherii lor pe cale ierarhică
 - c. Împărțirea deciziilor mari în sarcini mai mici
 - d. Clarificarea și delimitarea influenței exercitate de agenți în deciziile importante (schimbarea regulilor de luare a deciziei, schimbarea factorilor de decizie și modificarea stimulentei). ICAC a stabilit un sistem solid de control intern, care, printre altele, a dus la limitarea puterilor discreționare și la sporirea transparenței.
3. Rotarea agenților pe funcții și geografic
4. Schimbarea misiunii organizației, produselor sau tehnologiei acesteia, pentru a o face mai puțin susceptibilă față de corupție. ICAC a devenit mult mai mult decât o agenție de investigații. Ea a pus accentul pe prevenire și pe relațiile cu comunitatea, punându-le în centrul strategiei sale pe termen lung.
5. Organizarea de grupuri de clienți care să îi facă mai puțin vulnerabili în fața corupției, pentru a promova schimbul de informații și a crea astfel un lobby anticorupție. Departamentul de relații cu comunitatea a deschis birouri în comunitățile locale, care au ajutat cetățenii să se opună corupției, să raporteze cazurile și să militeze împotriva ei.

E. Creșterea „costurilor morale” ale corupției.

1. Recurgerea la instruire, programe educative și exemplul personal. Departamentul de relații cu comunitatea s-a angajat în numeroase programe de educație civică, mergând în școli și prin mediile de informare.
2. Promulgarea unui cod etic (pentru funcționarii publici, profesii sau agenții). ICAC a stabilit un cod strict de conduită.
3. Schimbarea culturii corporației. Credibilitatea ICAC a stabilit o etică „curată ca lacrima” și, prin transparența conferită de comitetele cetățenești de supraveghere, a creat structurile care să garanteze că ea va rămâne neschimbată.

EXEMPLU DE ACHIZIȚII PUBLICE

Achizițiile publice sunt un alt domeniu în care se poate exemplifica utilitatea Casetei 4. Acesta este probabil domeniul administrației publice locale în care apare cel mai adesea corupția, exprimată în sume mari de bani. Corupția în achizițiile publice poate lua o varietate de forme. Printre principalele tipuri sunt:

1. înțelegeri între licitanți, ducând la creșterea prețurilor plătite de municipalitate, la care oficialii pot sau nu să fie părtași;
2. comisioane oferite de firme oficialilor municipali pentru a „șunta” concurența în licitație; și
3. mituirea oficialilor municipali care reglementează comportamentul câștigătorului de contract. Existența acestui tip de corupție poate încuraja prezentarea unor oferte anormal de mici ca preț, care, situându-se sub costul estimat câștigă contractul, dar obțin „rectificări” în contul contractorului corupt prin depășiri ulterioare ale costurilor licate sau modificări de prevederi contractuale în favoarea sa, pe care reprezentantul corupt al municipalității le aprobă.

Caseta 6 arată cum structura cadru de analiză de politici poate determina sugestii utile pentru fiecare dintre aceste trei probleme.

Apendicele prezintă această casetă cu mai multe detalii, arătând și complicațiile și oportunitățile de reducere a corupției prin instaurarea unor sisteme de achiziții mai bune și mai eficiente.

Caseta 6 Cadru de analiza de politici pentru a descuraja înțelegerile ilegale în procesul de achiziții publice

- A. Selectarea ofertanților.
 - 1. Verificați onestitatea (prin supraveghere care să depisteze dacă există înțelegeri, verificare a istoricului contractorilor și rezultatele ultimelor contracte).
 - 2. Exploatați „garanțiile” externe de onestitate în licitare și execuție de bună credință.
 - 3. Acceptați o singură firmă la licitație și negociați acerb cu ea.
- B. Modificarea recompenselor și penalizărilor pentru ofertanți.
 - 1. Favorizați prin recompense numai ofertanții onești (plată mai târziu în funcție de costuri și calitate; contracte cu măsuri stimulative)
 - 2. Modificați penalităților pentru ca înțelegerile să devină mai puțin tentante (descalificarea firmelor ce stabilesc înțelegeri; aplicarea de sancțiuni pentru infracțiuni; sau compromiterea firmei prin publicitate negativă)
- C. Utilizarea unor strategii informaționale care să mărească probabilitatea detectării și pedepsirii înțelegerilor oneroase.
 - 1. Utilizați sisteme de detectare a înțelegerilor
 - 2. Întăriți agenții pentru a culege informații (activitate sub acoperire, supraveghere, prețul pieței și devize de estimare a costurilor)
 - 3. Implicați terți pentru obținerea unor informații credibile (buletine informative din ramura de activitate și consultanți, calcularea devizelor de cost în mod independent sau auditori).
 - 4. Utilizați ofertanții ca sursă de informații (angajați nemulțumiți, ofertanți perdanți, cei care se retrag de la licitație).
- D. Restructurarea relației achizitor-ofertant
 - 1. Încurajați concurența între ofertanți (firme noi, publicitate mai largă, barieră de acces coborâtă, contracte cu împărțirea riscurilor și cerința de a comunica informații privind contractul)
 - 2. Limitați puterea discreționară a agenților proprii (reguli cu privire la schimbarea comenzilor, adăugarea de clauze, „urgente”, oferte sigilate, reguli de luare a deciziei în favoarea unui ofertant și analiza ierarhică a deciziilor)
 - 3. Rotați agenții proprii
 - 4. Redefiniți „produsul” organizației (bunuri standardizate cu preț de piață; alegerea materiilor prime, rezultatelor și modalităților de plată cu privirea atentă la elementul coruptibil; și integrare pe verticală – mai bine produci decât să cumperi).
- E. Schimbarea atitudinilor față de înțelegerile oneroase.
 - 1. Faceți distincție între înțelegerile oneroase și practicile acceptabile (de exemplu carteluri pentru export) și scopurile acceptabile (cum ar fi maximizarea câștigului din schimb valutar).
 - 2. Educați contractorii cu privire la procesul licitațiilor din alte țări.
 - 3. Promovați identificarea ofertantului cu scopul social sau public al lucrărilor.

CAPITOLUL 4

EVALUAREA CORUPȚIEI

Analiza economică se poate dovedi utilă pentru diagnosticarea punctelor în care corupția tinde să apară și a modalităților în care această tendință ar putea fi atenuată. Într-un context dat, cum s-ar putea utiliza structura cadru de analiză de politici pe care tocmai am analizat-o?

DIAGNOZĂ PARTICIPATIVĂ

Din experiența noastră, chiar persoanele care lucrează în instituții corupte sistematic vor putea contribui la analiza unde și cum a apărut corupția în propria organizație. Poate că acest lucru vă surprinde, dar s-a dovedit adevărat, atâta timp cât accentul a căzut pe sistemul corupt și nu pe cazuri individuale ale anumite persoane. În atelierele de lucru pe teme de corupție, pe care principalul autor al lucrării de față le-a facilitat într-o mulțime de țări, după o vreme participanții deveneau remarcabil de deschiși în a vorbi despre corupția care exista, despre cum funcționa ea și cum ar putea fi prevenită – chiar dacă analiza pe care o făceau trăda o cunoaștere intimă de-a dreptul incriminantă.

În situații de corupție sistematică, mulți politicieni și oficiali nutresc sentimente complexe și contradictorii privind corupția. Se poate întâmpla să o urască sincer și să fie dornici să o stârpească, dar în același timp să participe sau să permită continuarea ei. Psihologii și polițiștii se pare că întâlnesc uneori fenomene similare. Cum am putea face uz de aceste sentimente contradictorii pentru a diagnostica sistemele corupte?

Ce este diagnoza participativă?

Răspunsul simplu este de a ajuta oamenii să discute despre aceste sisteme corupte și să le analizeze fără teamă de repercusiuni. Folosim uneori metafora *abordarea terapeutică a unei instituții bolnave*. Deoarece corupția este un concept încărcat de emoție, rușine și atitudine defensivă, prima sarcină este aceea de a o demistifica. În atelierele de lucru pe teme de corupție noi începem prin a le cere participanților să analizeze un studiu de caz descriind o campanie anticorupție din altă țară, soldată cu succes. Participanții văd că problemele pot fi analizate la rece și tratate cu eficacitate. Deși situația în mod inevitabil este diferită față de cea din țara lor, simplul fapt că analiza și acțiunea au condus la reușită le atenuază scepticismul și le stimulează creativitatea.

Apoi le oferim **structuri și cadre de analiză** care să îi ajute să își dea seama că fenomenul corupției nu este (numai sau în primul rând) o problemă generată de existența unor oameni păcătoși, ci de existența unor sisteme corupte. Este prezentată formula corupției – corupție este egal cu monopol plus putere discreționară minus responsabilizare sau transparență. Membrii unor organizații corupte adeseori constată că această introspecție are un caracter terapeutic.

Ca și în cazul unei terapii, participanții trec apoi la **auto-diagnosticare și auto-medicație**. Rezultatele pot fi remarcabile. Sistemele corupte sunt diagnosticate și se identifică punctele de pornire pentru îndreptarea lucrurilor. Un astfel de proces de diagnosticare participativă poate avea două rezultate importante: o înțelegere comună, profundă a sistemelor corupte și un plan de acțiune pentru reformarea lor.

Cum poate avea loc un proces de diagnosticare participativă?

Astfel de ateliere de lucru pot și ar trebui să aibă loc la mai multe nivele ale unei administrații municipale, dar este important ca la primul să participe nivelele superioare. În mod ideal, primarul sau președintele consiliului local este cel care face convocarea la un astfel de atelier de lucru. În unele cazuri exercițiul rămâne intern, în

cadru administrativ municipal, altele sunt implicați și factori din afară. Pot participa directori, manageri, membri ai consiliului, ofițeri de poliție, șefi de sindicat, liderii unor grupuri de afaceri, asociații civice și chiar conducători ai organizațiilor religioase. Numărul ideal de participanți este de douăzeci - douăzeci și cinci. Formatul ideal este de o zi sau două, departe de locul de muncă. Altă posibilitate ar fi câte două ore pe zi timp de cinci zile.

În prima sesiune se analizează un caz de campanie anticorupție reușită din altă țară. Cazul este prezentat în două părți. Mai întâi se prezintă problemele, vizual, cu ajutorul retroproiectorului și transparentelor. Apoi participanții se împart în grupuri mici de circa opt persoane. Fiecare subgrup trebuie să descrie tipurile de corupție din cazul respectiv, discutând care tip este cel mai grav și care cel mai puțin grav, să facă liste de măsuri alternative anticorupție și argumente pro și contra fiecăreia și să schițeze recomandări. Subgrupele prezintă apoi rezultatul deliberărilor în sesiune plenară. După discuții se prezintă și a doua parte a cazului: ce s-a făcut efectiv în țara sau orașul respectiv și cu ce rezultate. Participanții discută apoi ce s-a întâmplat și de ce. Deși contextul este inevitabil diferit de situația din țara lor, se simt stimulați de analiza aprofundată și de faptul că reformele au reușit.

Apoi, după o pauză, urmează o prelegere despre economia corupției, cu accent pe motivații și oportunități și pe ecuația $C = M + D - R$. Sunt încurajate întrebările și discuțiile în public. Este apoi prezentată și analizată structura cadru din Caseta 4.

Apoi grupul analizează un al doilea studiu de caz, din nou o poveste de succes. Acum li se solicită nu numai să facă ceea ce s-ar putea numi o analiză economică a corupției și să identifice modalități de combatere a acesteia, ci să își imagineze o strategie politică și birocratică. Se vor desprinde trei învățăminte din acest studiu de caz. În primul rând, pentru a distruge cultura corupției și a cinismului, trebuie prinși „peștii cei mari” – principalii infractori, inclusiv cei din rândul partidului de guvernământ. În al doilea rând, după prinderea peștilor mari, eforturile anticorupție trebuie să se concentreze asupra prevenirii ei. Pentru aceasta este necesară trierea agenților, modificarea măsurilor stimulative, mărirea transparenței și a responsabilizării, încurajarea schimbărilor structurale care să reducă monopolul și să clarifice puterile discreționare și strădania de a mări „costurile morale” ale corupției. În al treilea rând, în eforturile de combatere a corupției trebuie implicați oamenii în cât mai multe feluri. Ei știu unde se ascunde corupția. Dați-le șansa de a vorbi. La această rubrică se înscriu inițiative precum telefonul gratuit pentru raportarea cazurilor de corupție, comitetele cetățenești de supraveghere, grupurile de cetățeni și ONG pentru diagnosticarea și monitorizarea activității agenților, organizațiile sătești sau de cartier pentru urmărirea lucrărilor publice, participarea asociațiilor de contabili sau avocați și așa mai departe.

După terminarea celui de-al doilea caz, participanții își examinează propria lor situație. Facilitatorul extern le cere acum să parcurgă același proces ca și înainte: ce tipuri de corupție există, care sunt cele mai grave și care mai puțin grave, care ar fi alternativele și argumentele pro și contra fiecăreia dintre ele și ce recomandări s-ar putea formula. Participanții analizează în grupuri mici și apoi prezintă rezultatele în plen. Urmează o discuție aprinsă al cărei rezultat este un prim diagnostic al tipurilor de corupție, a dimensiunilor acestora, a costurilor implicate și al posibilelor remedii.

Înainte de încheierea seminarului, facilitatorul le aruncă o ultimă provocare. „A fost un exercițiu fascinant, dar nu am dori ca el să rămână doar la nivelul unor discuții. Ce credeți că va trebui să se întâmple în următoarele șase luni, ce pași concreți ar putea face grupul dumneavoastră pentru a schimba situația?”

Experiența noastră arată că rezultatele obținute au fost remarcabile. De obicei atelierul se finalizează cu o agendă de lucru practică și fascinantă. Ceea ce de obicei lipsește sunt resursele, expertiza și pârghiile necesare punerii în practică a acestui program de

lucru. Liderii municipali, eventual cu asistență din afară, pot propune un proiect special de continuare a acestui eveniment – sau a mai multor astfel de evenimente ce pot avea loc la diferite nivele ale sectoarelor public și privat. Inițiativa va trebui să includă recomandările atelierelor de lucru, să coopteze participanți cheie cu rol de activiști sau supraveghere și cu ajutorul morcovului combinat cu bățul, să mărească șansele de succes ale eforturilor de stăvilire a corupției.

În Caseta 7 sunt sintetizate rezultatele unei prime analize a diferitelor tipuri de corupție din La Paz în 1985. Analizele au avut loc în cadrul a mai multor ateliere la care au participat oficiali și politicieni. Acest proces a contribuit la o analiză sinceră a unor aspecte delicate ale politicilor locale și a condus în final la o serie de măsuri de remediere pe care nimeni din afară nu le-ar fi putut elabora.

Caseta 7 Diagnoză participativă în La Paz, 1985

Rezultatele atelierelor de diagnoză organizate la sfârșitul anului 1985 cu oficialii din administrația municipală din La Paz, Bolivia

Tipul de corupție	Valoarea	Cine câștigă	Cine suferă	Cauze	Remedii
Evaziune fiscală (toate tipurile)	20-30 milioane USD	Evazionistii	Beneficiarii serviciilor municipale; non-evazionistii; viitorii Paceños	Greu de plătit, impozit prea mare; penalități mici; nu se analizează cazurile	Înlesnirea plății; sume mai mici; mărirea și aplicarea penalităților; reanalizarea cazurilor
„Aranjamente” fiscale (toate tipurile)	5-10 milioane USD	Contribuabilii și oficialii corupți	Beneficiarii serviciilor municipale; non-evazionistii; viitorii Paceños	Lipsa informatizării; penalități scăzute; lipsa analizei; plata prin municipalitate; salarii mici	Informatizare; mărirea penalităților; analiza cazurilor; plata prin bănci; creșterea salariilor; creșterea primelor de colectare
Extorsiune	0,5-1 milion USD	Oficialii corupți	Victimele directe	Reguli și proceduri dificile; dificultate de raportare a extorsiunii; penalități reduse; lipsa analizelor; salarii mici	Simplificarea regulilor și procedurilor; linie telefonică pentru cetățeni; rapoarte publice; creșterea penalizărilor; analiza cazurilor; plata prin bănci; creșterea salariilor
Șpagă	0,5-1 milion USD	Unii contribuabili; oficialii corupți; substituit pentru salarii mai mari	Majoritatea contribuabililor, prin întârzieri; reputația administrației locale	Proceduri dificile; lipsa informatizării; plata prin municipalitate; penalități scăzute; lipsa de supraveghere; salarii mici	Simplificarea procedurilor; informatizare; plata prin bănci; mărirea penalităților; supraveghere și „semnalizare”; creșterea salariilor
Furt (proprietăți municipale, piese, bani)	0,5-1 milion USD	Hoții	Beneficiarii serviciilor municipale	Lipsa inventarelor; slabă descentralizare; penalități scăzute; lipsa analizelor și a supravegherii	Informatizarea inventarului; descentralizarea răspunderii; verificări prin sondaj și supraveghere

Achiziții publice	0,5-3 milion USD	Oficialii corupți și furnizorii câștigători	Beneficiarii serviciilor municipale	Lipsa informațiilor despre prețuri; lipsa analizelor; penalități scăzute; salarii mici	Verificarea prețurilor; analiza cazurilor;; creșterea penalizărilor efective; creșterea salariilor factorilor de decizie
„Fantasmas” întârzieri de la programul de lucru	0,5-0,2 milion USD	Vinovații	Moralul și reputația administrației municipale	Lipsa de supraveghere; penalitățile mici	Supraveghere; înăsprirea și aplicarea penalizărilor

STUDII TEHNICE ȘI EXPERIMENTE

Diagnozele participative trebuie să fie făcute în cadrul unor ateliere de lucru organizate la diferite nivele ale administrației locale (și din perspective diferite, inclusiv ale clienților și ale altor factori implicați). Cercetarea poate fi și ea utilă pentru impulsivarea și ghidarea reformelor. De un interes deosebit se bucură studiile sistemelor de informare și evaluare (aria de cuprindere, calitatea, cum sunt folosite sau prost folosite), analiza sistemelor de stimulente existente și experimentale, studierea unor instituții sau departamente relativ lipsite de corupție din administrația municipală, sau din altă parte a țării respective.

Consultanții se pot dovedi utili în diferite moduri (vezi Casta 8). Din păcate, de prea multe ori studii prea sofisticate au implicat experți prea costisitori. De obicei studiile asupra administrației municipale par a porni de la aceleași trei premise care fac să le scadă eficacitatea. În primul rând, prea deseori ele pleacă de la presupunerea că orice reformă demnă de acest nume trebuie să implice schimbări masive în întreg serviciul public. O a doua premisă este că pentru astfel de reforme sunt necesare studii complexe și planuri amănunțite. În al treilea rând, deoarece aceste studii sunt complicate din punct de vedere tehnic, oficialii municipali presupun că ele ar trebui efectuate de către experți costisitori, inclusiv asistență tehnică din străinătate.

Caseta 8: Câteva avantaje ale consultanților externi

Avantajele utilizării consultanților sunt: dau un semnal privind nemulțumirea conducerii față de situația existentă „întotdeauna am făcut lucrurile așa”; eliberarea conducerii în vederea îndeplinirii altor sarcini; infuzia de idei noi; preluare funcției de „paratrăsnet” și a celei de confident al conducerii din afara organizației.

Consultantul mai prezintă alte trei avantaje specifice pentru liderul municipal interesat să prevină corupția

- 1. Expertiză.** Consultantul poate oferi expertiză profesională care s-ar putea să lipsească în administrația municipală. De exemplu poate fi specialist în sisteme computerizate de detectare și prevenire a fraudelor, în tehnici profesionale de investigare, în sisteme de management sau procese de achiziții publice.
- 2. Facilitare.** Diagnoza participativă este crucială. Subiectul sensibil face nepotrivită folosirea unui facilitator din interiorul organizației. Un facilitator extern este neutru, nu poate fi învinuit de susținerea unei părți sau a alteia.
- 3. Cooperare.** În lupta împotriva corupției, multe dintre ramurile administrației locale trebuie să colaboreze. Un om din exteriorul organizației poate fi perceput ca neutru și poate fi ales cu suficientă expertiză pentru a facilita astfel de schimburi de idei și cooperări.

Noi suntem de părere că o abordare mai utilă ar fi ca „studiile” să fie făcute de oficiali și clienții lor, urmate apoi de experimente. Din experiența noastră oficialii și clienții înțeleg bine foarte bine cum funcționează sistemele corupte. Ei pot fi încurajați să își

împărtășească cunoștințele fără teamă de incriminări – de exemplu prin sondaje de opinie anonime sau prin activități în grup în care comentariile sunt scrise anonim și apoi discutate împreună. Recomandăm ca angajaților să li se acorde un rol central în conceperea (și ulterior în evaluarea) experimentării de noi sisteme de informare, de noi măsuri de stimulare și responsabilizare. Aceasta abordare este în contrast evident cu rolul periferic pe care îl joacă de obicei în cadrul studiilor ample făcute de experți din afară.

Ca exemplu, am putea lua reforma măsurilor stimulative care își propun să rezolve cele două aspecte cheie pe care se bazează corupția și anume salariile de mizerie și lipsa de corelare dintre recompense și performanță. Municipality poate alege câteva funcțiuni cheie cum ar fi colectarea veniturilor, auditul și licitațiile. În fiecare domeniu li se va cere oficialilor să parcurgă schema din Caseta 9.

Rezultatele vor fi apoi analizate în cadrul atelierelor de lucru. Pe baza ideilor elaborate în cadrul acestor ateliere, municipalitatea poate iniția experimente descrise în propozițiile enumerate în Caseta 9. Printre stimulente s-ar putea număra mărirea salariilor, dar s-ar putea și instruire, deplasări, recunoaștere profesională, realocarea sarcinilor, promovări, condiții de lucru mai bune, mai multă independență și așa mai departe. Unele stimulente ar putea fi acordate persoanelor, dar, mai multe, vor viza probabil colectivele de lucru (birouri, oficii, departamente). Astfel de experimente radicale ar fi sprijinite prin studii tehnice, așa cum sunt descrise în Caseta 10.

Un exemplu de studiu foarte dezirabil, este cel care a ajuns să fie cunoscut sub numele de „estimare a vulnerabilității”. Aici angajații înșiși, experții din afară sau cu toții împreună analizează sistematic o organizație, un proces cum ar fi cel de ofertă publică sau o activitate precum lucrările municipale. Caseta 11 prezintă o schemă a acestui tip de studiu.

Caseta 9 Acord model pentru angajați, ca bază a măsurilor stimulative

- 1. Sinteza cantitativă a situației actuale nesatisfăcătoare.** Din cauza neajunsurilor X , Y , Z (resurse, stimulente, capacități) în prezent putem rezolva doar $A\%$ dintre situațiile pe care le primim; iar dintre acestea, numai $B\%$ sunt corect rezolvate. În consecință, administrația locală și cetățenii sunt lipsiți de..... beneficii și suportă..... costuri.
- 2. Exemple.** Iată trei exemple recente de nerealizări care au dus la pierderea de beneficii sau suportarea unor costuri sociale suplimentare.
- 3. Indicatori de succes.** După analizarea obiectivelor propuse și a principalelor îndatoriri ale organizației, iată indicatorii de performanță pe baza cărora considerăm că ar fi echitabil să fim evaluați. De exemplu:
 - indicatori cantitativi privind (a) activitățile efectuate și (b) rezultatele obținute;
 - estimarea calității unui eșantion de activități de către colegi, persoane din afară sau clienți cu condiția ca evaluarea să includă „puncte pe o curbă” astfel încât nu toți și nu toate activitățile să obțină „excelent”;
 - control statistic care să „ajusteze” indicatorii de performanță pentru a lua în calcul relativa dificultate a grupului țintă cu care se lucrează (de exemplu, pentru încasatorii de impozite, suburbia, tipul de activitate economică, tipul de impozit etc. care afectează sumele totale încasate);
 - competiții între angajați pe bază de performanță; și
 - indici pentru moralul și fluctuația angajaților .
- 4. Propoziție.** Dacă am dispune de x, y, z (resurse, stimulente, capacități) în plus, într-o perioadă de timp K vom reuși să realizăm următoarele beneficii măsurabile (chiar și calitativ) și reduceri de costuri: $1, 2, 3, 4$ etc. Suntem dispuși să condiționăm obținerea următoarelor stimulente de atingerea următoarelor ținte

de performanță, ce vor fi monitorizate în mod transparent în felul următor: *i, ii, iii, iv* etc.

Caseta 10: Exemple de studii tehnice pentru pregătirea reformei măsurilor stimulative

1. Sintetizați informațiile referitoare la actuala schemă de salarizare și condițiile de lucru, în special pentru posturile tehnice cheie și cele de conducere. Între datele care ar fi relativ ușor de obținut: numărul de persoane care părăsesc serviciul, de posturi vacante sau de persoane necalificate care ocupă posturi ce presupun calificare superioară; comparați salariile și celelalte avantaje oferite noilor angajați din sectorul privat și din cel public la o pregătire comparabilă. Analizați în special posturile cheie din domeniul colectării veniturilor, audit, contabilitate, management, achiziții publice și inspecție. Comparați cu angajările din sectorul public și privat.
2. Analizați distorsiunile cauzate de „trucurile” folosite pentru a profita de diurne și alte beneficii aduse de deplasări, instruiți, activități în consilii de administrație, echipe speciale de lucru, etc. Sugerați remedii. Metode posibile: interviuri cu douăzeci și cinci de funcționari superiori; analiza bugetului în detaliu pentru a estima sumele cheltuite în prezent de fiecare unitate și tip de post pentru diurne, deplasări, instruiți.
3. Obțineți date cu privire la contractele de performanță ale municipalității și ale întreprinderilor publice din țară, inclusiv sumele cheltuite, surplusuri, cum s-au evitat repercusiunile politice (inclusiv resentimentele față de salariile mari). Trageți învățăminte pentru a le aplica în experimentele ce le veți face în primăriei.

Caseta 11. Schema unei „Analize a vulnerabilității”

- A. Este sistemul general de control permisiv față de corupție?
 1. În ce măsură dorește conducerea implementarea unui sistem de control intern puternic?
 2. Există sisteme de raportare corespunzătoare între unitățile organizației?
 3. În ce măsură dispune organizația de personal competent și integru?
 4. Este delegarea autorității adecvată și în același timp limitată?
 5. Sunt politicile și procedurile clare pentru angajați?
 6. Sunt procedurile de bugetare și raportare bine specificate și eficient implementate?
 7. Sunt măsurile de control financiar și de management – inclusiv utilizarea computerelor – clar stabilite și monitorizate?
- B. În ce măsură este expusă activitatea riscului inerent al corupției?
 1. În ce măsură activitatea este vagă sau complexă în obiectivele sale; are de-a face cu terți beneficiari; manipulează lichidități; presupune cereri, licențe, autorizații și certificări?
 2. Care este mărimea bugetului? (Cu cât bugetul este mai mare, cu atât pierderea posibilă este mai mare)
 3. Cât de mare este impactul financiar în afara organizației? (cu cât sumele sunt mai mari, cu atât va crește tentația corupției).
 4. Este un program nou? Funcționează sub constrângerea timpului sau a unor termene imediate? (Dacă da, atunci crește probabilitatea corupției).
 5. Este nivelul de centralizare adecvat respectivei activități?
 6. Au existat anterior dovezi de activitate ilicită?
- C. După această evaluare preliminară, în ce măsură par a fi adecvate măsurile de control și monitorizare pentru prevenirea corupției?

Sursa: Adaptat după Biroul de management și buget (OMB), *Ghid de control intern* (Washington D.C.: OMB, Decembrie 1982) Cap. 4

IMPLICAREA SECTORULUI PRIVAT ȘI A CETĂȚENIOLOR

Sectorul privat joacă un rol important, dar adeseori ignorat în combaterea corupției. La urma urmei, este nevoie de doi pentru un tangou: pentru fiecare funcționar municipal care a primit mită există cineva din sectorul privat care i-a oferit-o. Sectorul privat și cetățenii pot ajuta prin informații cu privire la abateri, prin diagnosticarea sistemelor corupte și ineficiente și contribuind la controlul comportamentului propriilor lor reprezentanți

Asociațiile de cetățeni devin tot mai active în lupta împotriva corupției. Un exemplu este Transparency International, organizația neguvernamentală fondată la Berlin în 1993 „ca să realizeze în domeniul corupției ceea ce Amnesty International a realizat pentru drepturile omului.” TI a stabilit un cod de conduită clar (fără mită, licitații oneste etc.) care continuă activitatea anterioară a Camerei de Comerț Internaționale și a Națiunilor Unite. În Ecuador, TI și guvernul au aplicat acest cod de conduită atât pentru funcționarii guvernamentali cât și pentru firmele private care concurează pentru obținerea contractelor publice. Firmele promet să nu ofere mită, iar funcționarii guvernamentali promet să nu solicite sau să nu o accepte. De semnalat faptul că interesul firmelor este ca nici alții să nu ofere mită. Astfel, firmele care semnează adeziunea la acest cod de conduită se pot asocia în propriul interes pentru a se autoreglementa – dacă există penalizările și mecanismele corespunzătoare de investigații.

Aceasta conduce la o idee interesantă pentru administrațiile municipale. Să presupunem că primăria cere ca toate firmele care licitează cu municipalitatea să semneze o adeziune la un cod de conduită. În acest caz, dacă una dintre firme consideră că o alta a obținut contractul prin mită, ea ar putea apela la celelalte semnatare ale codului de conduită și la administrația locală pentru a se face o anchetă. În același timp cu investigarea infracțiunii reclamate, s-ar putea efectua un studiu mai vast cu privire la categoriile de acțiuni în care s-ar putea înscrie delictul. De exemplu, dacă traficul de influență reclamat se petrece în cadrul unei licitații, în cadrul studiului ar putea fi interviewate confidențial mai multe firme private și s-ar putea face o identificare a modului în care funcționează sistemul de achiziții publice și corupția din cadrul acestuia. În studiu s-ar formula și recomandări de schimbare. Rezultatele ambelor investigații ar putea fi publicate, chiar dacă nu vor avea putere de lege.

Adoptarea unui simplu cod de conduită – ușor de înțeles pentru funcționarii publici, presă și public – poate deveni o componentă valoroasă a campaniei anticorupție. Ea poate fi și mai utilă dacă există mecanisme pentru ca sectorul privat să creeze și să impună reguli obligatorii.

În sfârșit, cetățenii pot contribui la combaterea corupției pe mai multe căi. Cel mai mare dușman al corupției sunt oamenii. Cetățenii reprezintă surse inestimabile de informații despre locurile în care se ascunde corupția. Între mecanismele de colectare de informații se numără sondaje sistematice printre clienți, focus grupuri, linii telefonice gratuite, telefonul telespectatorului, consiliile sătești și de cartier, corpurile de control cetățenesc ale agențiilor publice, implicarea organizațiilor profesionale, programele educative etc.

În Caseta 12 este prezentat un exemplu din Bangalore, India, unde o organizație neguvernamentală a utilizat o diversitate de mecanisme de obținere de informații de la cetățeni, mergând de la sondaje la grupuri de reflexie, pentru a crea o „fișă de raportare” despre serviciile municipale. Studiul și urmările sale au contribuit la impulsivarea eficienței municipalității și la depistarea domeniilor grav afectate de corupție.

Caseta 12: Fișa de raportare privind serviciile municipale din Bangalore

O organizație neguvernamentală din Bangalore, India, a completat recent o „fișă de raportare” ingenioasă, reflectând performanțele diverselor agenții municipale în percepția cetățenilor. S-au folosit o diversitate de mijloace de culegere a informațiilor, mergând de la sondaje și până la interviuri cu persoane deținând informații cheie și studii de indicatori obiectivi ai performanței agențiilor. Între temele tratate a fost și corupția. De exemplu, care este procentul cazurilor în care cetățenii au trebuit să dea șpagă pentru a beneficia de un anumit serviciu public? Astfel a fost scoasă în evidență o corupție larg răspândită, iar costurile anuale ale corupției, deși în general recunoscute ca fiind greu de estimat cu exactitate, au depășit de șapte ori bugetul municipal total.

Rezultatele au fost controversate, dar au avut un efect galvanizator asupra liderilor municipali și agențiilor implicate. Poate mai important, studiul a servit ca punct de plecare pentru implicarea ulterioară a cetățenilor în a comunica agențiilor părerile lor despre progresele realizate.^a

Nota a. Samuel Paul: Evaluarea serviciilor publice. Studiu de caz din Bangalore, India” Noi direcții de evaluare, American Evaluation Association, Nr. 67, toamna 1995.

Ronald MacLean Abaroa exemplifică modul în care participarea populară a dus la îmbunătățirea deciziilor și la reducerea corupției în La Paz:

În fiecare an, primarul trebuie să prezinte bugetul de operare al primăriei în fața consiliului local. În buget, sunt stabilite prioritățile de lucrări publice pentru anul următor. Desigur, fiecare investiție urbană are impact nu numai asupra bunăstării cetățenilor din zona în care se face construcția, ci în același timp afectează și mărește valoarea imobiliară a proprietăților și terenurilor din cartierul respectiv.

Am aflat curând că fondurile disponibile pentru infrastructură erau de departe insuficiente pentru a face față multiplelor nevoi ale cartierelor orașului. De aceea, am fost conștient că aveam nevoie de o strategie pentru a stabili priorități în rândul numeroaselor cerințe. În primii ani ai mandatului meu, personalul tehnic din primărie mi-a prezentat o selecție a lucrărilor publice și a amplasamentelor. Selecția nemulțumea majoritatea cetățenilor, mai ales pe cei mai săraci, care locuiau departe de centrul orașului și erau lipsiți de aproape toate utilitățile. Oamenii nu mai vroiau să aștepte pasivi, ani în șir, lucrările promise.

În prima vară a mandatului meu și apoi în fiecare din verile următoare am recrutat câte un grup de studenți de la cursurile postuniversitare avansate, în special de la Universitatea Harvard și Massachusetts Institute of Technology (MIT) din Statele Unite, invitându-i în La Paz să lucreze împreună cu mine. Le-am descris această problemă și împreună am elaborat un model de decizie cu mai multe variabile ponderate pentru stabilirea priorităților, pentru identificarea acelor lucrări publice care ar fi adus orașului cea mai mare valoare adăugată. De exemplu, modelul acorda o mai mare importanță (o pondere mai mare în termeni analitici) proiectelor care aduceau beneficii unui număr mai mare de locuitori, celor săraci și copiilor. Spre surprinderea mea, după evaluările multicriteriale conform modelului, proiectele care apăreau la coada listei prezentată de departamentul tehnic au sărit dintr-o dată în capul listei de priorități. Se părea că primăria, fără să cheltuiască mai mult, putea satisface un număr mai mare de oameni, aducându-le mai multe beneficii și îmbunătățindu-le condițiile de viață.

După câteva luni ale mandatului de primar am început să efectuez sondaje pentru a determina nevoile cele mai urgente percepute de cetățenii înșiși. Am depistat unele corelații cu modelul Harvard-MIT, dar tot mai credeam că îmi trebuie informații suplimentare înainte de a stabili prioritățile finale și a da drumul la finanțare. Astfel,

am creat un chestionar cu o listă de lucrări publice specifice propuse de biroul tehnic al primăriei și l-am distribuit prin cartiere, cerând locuitorilor să consemneze prioritățile lor față de aceste lucrări publice și să facă orice alte observații pe care le consideră importante pentru cartierul lor, în legătură cu aceste proiecte sau cu altele.

Pentru păstrarea anonimatului, am distribuit în oraș „cutii pentru sugestii”. Deși nu am primit sugestii într-un număr pe care să-l consider „satisfăcător”, multe din răspunsurile primite indicau o altă ordine de priorități decât cea sugerată de compartimentul tehnic sau cea elaborată pe baza criteriului cost-beneficiu din model. Multe dintre lucrările costisitoare de pe lista primăriei și care primiseră priorități mai mici în cadrul modelului nu erau nici măcar menționate sau li se acordaseră foarte puține puncte în chestionarele completate de cetățeni.

Prin urmare am hotărât să inspectez personal șantierele acestor lucrări suspecte. Spre surprinderea mea, ele se aflau în cea mai mare parte în locuri slab populate și păreau destinate mai mult extinderii orașului decât asigurării de servicii în cartierele existente. Totodată, în cursul unora dintre aceste inspecții inopinate am găsit utilajele și angajații primăriei la lucru la construcții de străzi noi sau de alte lucrări neincluse în listele de construcții ale programelor primăriei. Abia atunci mi-a devenit clar că personalul primăriei, având funcții ce le ofereau controlul direct al utilajelor și muncitorilor, își făcuse un program și priorități proprii de lucrări care nici nu întruneau preferințele cetățenilor nici nu ocupau un loc prioritar în modelul cost-beneficiu.

Aceste lucrări se realizau în schimbul unor „favoruri” – avînd denumirea de mită – oferite fie de grupuri de locuitori, fie de speculanți de terenuri care se înțelegeau cu angajații și tehnicienii primăriei pe care îi plăteau cu terenuri în zonele în care terminau lucrările edilitare. În unele situații, locuitorii zonelor sărace trebuiau să facă chetă pentru ca lucrările urgente din cartierul lor să fie efectuate, fără nici o legătură cu bugetul oficial aprobat pentru construcții publice. În multe cazuri, birocrății de la hotărau unde, când și ce lucrări publice să efectueze în schimbul unor favoruri, spăgi sau transferuri în natură (de obicei sub formă de terenuri). În ochii inginerilor și tehnicienilor primăriei care se angajau în astfel de fapte de corupție, aceste scheme erau o compensație (cu vârf și îndesat!) pentru salariul de mizerie pe care îl primeau (15-30 USD pe lună). De fapt, sistemul îi transformase pe câțiva dintre ei în prosperi baroni latifundiași și speculanți imobiliari.

Acest sistem corupt a fost eliminat prin contractarea lucrărilor publice cu firme din afară într-un proces etapizat de contractare bazat pe stimulente, în care plata era în funcție de îndeplinirea cu succes și la termen a obiectivelor proiectului. Participarea publicului, prin chestionare și contact direct în propriile cartiere, a fost ceea ce a făcut posibilă identificarea corupției ce se manifesta prin schimbul de lucrări publice contra terenuri sau plăți pe sub mână.

Astfel, prin colectarea unor informații relevante, prin analiza lor și formularea de politici - din partea ofertei - și încurajarea și asigurarea participării cetățenilor - din partea cererii - pentru a ajuta la calibrarea și corectarea rezultatelor muncii din partea ofertei, s-a ajuns la un sistem mult îmbunătățit de furnizare de bunuri și servicii municipale.

CAPITOLUL 5

IMPLEMENTAREA REFORMEI

ORGANIZAREA LUPTEI ANTICORUPȚIE

După utilizarea diverselor tehnici de analiză din Capitolul 4, să presupunem că acum avem o înțelegere aprofundată a tipurilor și nivelelor de corupție cu care ne confruntăm. Vom parcurge deci, împreună cu personalul, structura-cadru de analiză din Capitolul 3 (Casetele 4 și 5) și vom face brainstorming pentru a identifica posibilele costuri și beneficii ale diferitelor acțiuni. Putem începe prin localizarea domeniilor în care costul corupției pare mai mare, iar costul acțiunilor de remediere pare relativ scăzut – și de aici vom fi tentați să pornim.

Dar înainte de a o face, va trebui să analizăm atât problemele cât și soluțiile alternative din perspectiva implementării. Va trebui să analizăm aspectele politice, birocratice și personale ale eforturilor de stopare a corupției. Una dintre dimensiunile politice este felul în care se poate utiliza bătălia împotriva corupției ca pârgă de transformare a administrației municipale și de a nu face din aceasta o nouă sursă de birocrație și întârzieri.

Din diverse motive, mai bune sau mai rele, cine conduce și este responsabil, are un rol precumpănitor în administrație. Prevenirea și împiedicarea corupției necesită efortul combinat al mai multor agenții guvernamentale. Desigur, fiecărei componente a administrației municipale îi revin responsabilități specifice de management, inițiativă și control. Dar câteva funcțiuni care implică și roluri anticorupție transcend aceste diviziuni. Multe dintre acestea nici nu aparțin administrației municipale ci sunt în afara ei (este cazul poliției în multe țări) sau sunt, ca să zicem așa, deasupra administrației municipale, la nivel de prefectură, județ, provincie sau la nivel național. Analizați care funcțiuni ar trebui să meargă bine pentru a preveni corupția. Este vorba de funcțiuni de audit și control, care în majoritatea țărilor sud-americe se subordonează așa numitei „Contraloria”. La acestea se pot adăuga poliția (adeseori locală, uneori națională, subordonată Ministerului de Interne), procuratura, tribunalele de diferite nivele și ministerul însărcinat cu administrația. S-ar putea include de asemenea consiliul local și eventual parlamentul de stat sau federal. Funcțiunile de colectare a veniturilor sunt și ele importante, ca și organismele care realizează lucrările publice. Funcțiile de reglementare pot fi și ele incluse dar sunt foarte variate în diversele țări. Lista poate continua și nu există linii clare de demarcație între aceste domenii. Ceea ce este însă, evident, este că investigarea, aducerea în justiție și condamnarea nu vor reuși decât dacă va exista colaborare între o serie de agenții guvernamentale. Același lucru și în cazul măsurilor preventive. Să numim aceasta problema coordonării.

Experiența sugerează că există și o a doua necesitate a campaniilor anticorupție: existența unui punct focal. Cineva sau un organism oficial trebuie să fie responsabil de campania împotriva corupției – trebuie să dețină autoritatea politică, să aibă vizibilitate publică și să dea socoteală pentru ceea ce face. Dar în același timp, deoarece nici o agenție singură nu poate face totul în lupta împotriva corupției și deci este nevoie de un efort concertat, acest organism oficial trebuie să fie mai ales un facilitator al acțiunilor conjugate, un mobilizator al resurselor mai multor agenții guvernamentale. Cu alte cuvinte, nu poate fi un conducător, în sensul general acceptat al acestui rol.

O întrebare cheie de natură politică privind implementarea unei strategii anticorupție este ce fel de autoritate de coordonare ar trebui să fie aceasta. Sunt posibile mai multe răspunsuri și nici unul dintre ele nu este valabil pentru toate situațiile. Comisia Independentă Împotriva Corupției din Hong Kong, pe care am prezentat-o în Capitolul 2, este doar unul din prototipuri. Ea este un fel de *super agenție* de combatere a corupției. În ea se îmbină mai multe roluri – cel de investigare (poliție) cu cel de

prevenire (agenție de consultanță managerială) și cel de atragere a participării populare (birou de relații cu comunitatea). Puterile sale sunt imense. La fel și bugetul de care dispune și posibilitatea de a angaja personal excelent – nu numai de investigații și aplicare a legii ci și contabili, economiști, experți în management, analiști de sisteme, avocați și alții.

Există și exemple de unități din cadrul administrației municipale care au puteri vaste, deși nu atât de mari ca ale ICAC. În Caseta 13 este schițat un exemplu interesant din New York.

O altă idee este un *organ de coordonare* între agenții. Municipiile nu sunt, desigur, țări iar liderii municipali nu vor putea controla multe dintre agențiile care contează. Cu toate acestea, este posibil ca ei să îndemne agențiile importante să colaboreze pentru a îmbunătăți coordonarea activităților lor.¹

În 1992, Robert Klitgaard a stat o perioadă în Venezuela unde mai multe agenții erau implicate în lupta împotriva corupției la nivel național: poliția, Contraloría, procuratura, Curtea Supremă (care administrează toate tribunalele) și în fine cabinetul. Diferitele agenții își păzeau autonomia și nu au dorit să fie reunite în ateliere de lucru comune - fiecare își dorea propriul său atelier. Personalul fiecărei agenții povestea în cadrul acestor ateliere cele mai extraordinare povești despre felul în care eforturile sale erau zădărnice de incompetența și, da, de corupția din celelalte agenții. Spuneau cum dispar dosarele în găurile teoreticului drum ce pornește de la culegerea informațiilor, trecând prin anchetă și aducerea în fața justiției și ar terminându-se prin sentința finală. Vina era alocată diferit între diferitele agenții, dar toate vorbeau despre aceleași două efecte: corupția generalizată și demoralizarea totală din cadrul fiecărei agenții.

Înainte și după fiecare seminar, Klitgaard a avut întâlniri cu șefii acestor agenții – miniștri, judecător suprem și Controlorul General - precum și cu cabinetul primului ministru venezuelan. Aceștia au fost de acord cu diagnosticul pus de funcționarii superiori din instituțiile lor. Au fost de asemenea de acord cu crearea a două organisme interguvernamentale de coordonare. Unul la nivel ministerial; altul la nivel de directori generali sau șefi de instituții. Între misiunile celui de-al doilea organism de coordonare se număra depistarea și urmărirea cazurilor importante de corupție din sistem. Ambele comitete lucrau și la soluționarea aspectelor corupției sistematice: de exemplu măsuri preventive sau o coordonare mai strânsă a eforturilor de combatere a corupției.²

După un an, aceste organisme de coordonare au obținut succese spectaculoase. Fiecare agenție a învățat din cooperare cum să îmbunătățească nu numai coordonarea ci și activitatea proprie. Discutarea activităților în grup a forțat fiecare agenție să se confrunte cu felul în care celelalte îi percepeau munca. A te vedea prin ochii celorlalți poate fi șocant la început, dar în cele din urmă este ceea ce ne motivează să evoluăm și să ne îmbunătățim. Curând mult mai multe cazuri de corupție au început să parcurgă sistemul. Unul dintre acestea viza un pește mare cu adevărat: președintele Carlos Andres Pérez, care a fost pus sub acuzare.

Caseta 13: Oficiu independent de combatere a corupției în construcția de școli din New York

În 1989, nou creată Autoritate a Școlilor din orașul New York s-a confruntat cu o corupție galopantă în industria municipală de construcții, legată de programul de construcții de școli având un buget de multe miliarde de dolari (aranjarea licitațiilor, fixarea prețurilor, carteluri ilegale, înșelăciune, mită, extorsiune și fraudă). Ca răspuns, ea a format un Birou al Inspectorului General (OIG). Prin reforma instituțională a practicilor de afaceri ale autorității, OIG a „prins câțiva pești mari” printre care chiar angajați ai Comisiei pentru Educație și ai Autorității școlilor; a interzis participarea la licitațiile pentru construcții de școli a 180 de firme; a ajutat Autoritatea școlilor să economisească milioane de dolari și a condus la reforme interne în rândurile membrilor acestei industrii.

Cele mai importante principii organizatorice au fost:

1. Responsabilitatea pentru combaterea corupției nu revine numai autorităților de aplicare a legii. Managerii și funcționarii însărcinați cu licitațiile trebuie să devină proactivi și să integreze activitatea lor cu cea a agențiilor de control. Sancțiunile administrative sunt și ele aproape la fel de eficace ca și cele judiciare.
2. Multe discipline trebuie să colaboreze pentru stoparea corupției, sau pentru detectarea, aducerea cazurilor în instanță și pedepsirea faptelor într-un proces judiciar care să asigure credibilitate, dacă prevenirea nu a reușit. Profesiile vizate sunt cele de avocat, anchetator, contabil, analist, inginer și expert în teoria managementului și administrației publice.
3. Organizația (în cazul de față OIG) trebuie să fie în afara Autorității de Construcție a Școlilor pentru a-și păstra independența și autonomia. Comunicarea cu autoritatea va avea loc neoficial în cadrul colaborării de rutină și oficial printr-un reprezentant al conducerii autorității. Important este că prin investirea unei organizații cu atribuții de combatere a corupției se evită capcana în care cad numeroase eforturi similare: impunând reguli și regulamente suplimentare, creând mai multe nivele de control care la rândul lor „contribuie la paralizarea organizației și conflicte disfuncționale, prin aceasta nefăcând decât să înmulțească stimulentele (și oportunitățile) de manifestare a corupției....”

Descurajarea (inclusiv prin recuperări financiare) și blocarea oportunităților au fost principalele idei metodologice care au stat la baza activității OIG.

1. Descurajarea

Urmărirea, cu ajutorul unor agenți acoperiți, mandate de percheziție, reportofoane ascunse și supraveghere din umbră, având ca rezultate previzibile aplicarea de amenzi usturătoare și închisoarea.

Sancțiunile civile, soldate cu penalizări financiare severe (confiscări, daune triplate, reparațiuni obligatorii).

Sancțiuni administrative, în primul rând interdicția de participare la licitarea contractelor de construcții școlare aplicată unor firme, atacarea firmelor care cultivă corupția acolo unde le doare mai mult – la buzunar. (Din fericire și în mod previzibil alte agenții publice aplică de obicei aceleași sancțiuni și exclud aceleași firme.)

2. Blocarea oportunităților

Excluderi, avertizări și atestări. Excluderile interzic unei firme să participe la licitarea contractelor de școli. Avertizările previn șefii de proiecte asupra neregulilor bănuite la un anumit furnizor. Atestările cerute șefilor anumitor firme creează condițiile rezilierii contractelor cu recuperarea integrală a sumelor dacă evenimente survenite ulterior arată că acordarea contractului s-a bazat pe fraudă.

Firmă independentă de audit sau inspector general din sectorul privat. Finanțate de firme în cazurile în care există dovezi suficiente pentru anchetă judiciară dar binele public obligă la nesuspendarea contractelor sau neexcluderea firmei, aceste

organisme independente, alese de OIG, monitorizează performanțele anumitor furnizori.

Alte inițiative. Acestea pot fi: analize ale vulnerabilității pentru identificarea punctelor slabe din practica și procedura de contractare a autorității; prevederea unui Cod de procedură etică și echitabilă pentru contracte și privatizarea monitorizării aplicării legislației muncii, pe spezele furnizorilor vinovați, care să monitorizeze încălcările principalelor legi ale salarizării.

Instrumentul principal care a determinat succesul OIG este crearea unui complicat proces de **precalificare** a ofertanților. Orice furnizor dorea să participe la licitarea contractelor de construcții școlare trebuia să completeze un lung chestionar (40 de pagini) cuprinzând indicatori tradiționali ca de exemplu capitalul financiar și alte active deținute de firmă sau experiența acesteia, precum și principalele persoane din conducerea executivă a firmei. Procesul de precalificare a dat acces OIG la informații care în mod tradițional ar fost disponibile numai printr-o procedură legală dificilă și consumatoare de timp.

În 1995, Columbia a introdus și ea un model de coordonare cu câteva trăsături teoretic interesante. S-a creat un organism de coordonare la nivelul guvernului și un al doilea în care era aplicată o idee oarecum asemănătoare cu cea din Hong Kong, a unei comisii cetățenești de supraveghere. În cel de-al doilea organism mai mulți cetățeni de marcă urmau să participe ca intermediari între public și organismul guvernamental de coordonare. Ei trebuiau să transmită mai departe acestuia reclamațiile și studiile de diagnoză efectuate în sectorul privat sau de către societatea civilă și după aceea să urmărească soluționarea plângerilor respective. Ei trebuiau de asemenea să urmărească activitatea anticorupție desfășurată de guvern, de la strategie la acțiunile concrete. Rezultatul sperat era îmbunătățirea eficienței, transparenței și credibilității în lupta împotriva corupției.

Din păcate, organismul de coordonare nu a răspuns niciodată așteptărilor. Președintele Ernesto Samper însuși a fost acuzat de corupție și în agitația creată comitetul de coordonare s-a dovedit practic a fi muribund. Când a venit la conducere președintele Andrés Pastrama în 1998, el a promis să lupte împotriva corupției. Dar în continuare organismul de coordonare nu a făcut aproape nimic.

În vara anului 1999, guvernul columbian a anunțat un „program prezidențial de luptă împotriva corupției”.³ Cu sediul în biroul vicepreședintelui, programul speră să coordoneze activitatea mai multor agenții ale guvernului columbian și să atragă colaborarea organizațiilor civice și de afaceri. Programul cuprinde unități de formare a valorilor etice, de întărire a participării cetățenilor în controlul social, unități de eficiență și transparență și de investigare și sancționare. Nu se mai menționează nici un comitet cetățenesc de supraveghere.

Prima problemă este deci organizarea luptei guvernului împotriva corupției. Principiile par a fi contradictorii: coordonare și punct focal. Cineva trebuie să conducă eforturile anti-corupție, dar aceste eforturi nu vor avea succes decât dacă se vor coordona activitățile mai multor agenții. Întrebarea următoare este cum să pornim. De unde să începem acțiunea?

CULEGETI FRUCTELE DE PE RAMURILE DE JOS

Vorbind despre această chestiune, să presupunem că liderii municipali au parcurs etapele descrise în Capitolele 3 și 4. Au aplicat formula $C = M + D - R$ și au utilizat structura cadru de analiză politică (Caseta 4) pentru a stimula reflexia asupra tipurilor de măsuri anticorupție ce ar putea fi folosite pentru diversele tipuri de corupție. Și-au evaluat organizația și au recunoscut că nu toate tipurile de corupție sunt la fel de dăunătoare sau de ușor de împiedicat. Au combinat analiza economică cu evaluarea

politică. Și-au pus întrebarea "Ce tipuri de corupție produc cel mai mare rău și cui? Ce modalități de combatere a corupției sunt mai eficace și care sunt costurile directe și indirecte?"

Astfel de analize trebuie să se concentreze asupra externalităților și stimulentele generate de actele de corupție de diferite feluri, nu numai asupra sumelor de bani ce trec din mână în mână. Așa cum se spunea despre oficialii guvernamentali din Mexic „risipesc un milion ca să fure o mie”. De o deosebită importanță este corupția care afectează sistemele financiar-bancare sau sistemele judiciare. Efectele negative indirecte ale corupției pot fi uriașe în aceste cazuri. Același lucru este adevărat și în cazul actelor de corupție care determină distorsionarea politicilor. Importanța serviciilor de bază le fac demne de o atenție specială, analizându-se în primul rând modul în care sunt afectate de către sistemele de achiziții publice, de selectare a celor care obțin ajutoare și de către sistemele de distribuție.

După toate aceste analize, există o regulă simplă pentru a începe: „culegeți fructele de pe ramurile de jos”. Adică, selectați pentru începutul campaniei dvs anticorupție tipul de corupție asupra căruia puteți obține victorii imediate, fără un cost prea mare. Acest sfat pare să contravină instinctului unor reformatori care ar vrea să facă totul deodată, sau să înceapă atacând tipul de corupție având efectele cele mai serioase (și care s-ar putea dovedi bătălia cea mai grea și mai îndelungată și de aceea punctul de plecare nu tocmai cel mai bun).

Uneori regula poate fi puțin diferită. Din motive politice sau numai din dorința de a atrage sprijin popular, am putea începe prin a ataca tipurile de corupție cele mai evidente pentru cetățeni sau cele mai urâte de aceștia, sau care li se par cele mai urgente. Din motive politice, este bine ca o campanie anticorupție să înceapă cu problemele percepute de cetățeni ca fiind cele mai evidente și mai supărătoare, sau cărora conducerea politică le-a acordat cea mai mare vizibilitate, sau despre care se știe că împiedică reformele economice.

Primarul MacLean Abaroa descrie un exemplu de „fructe aflate pe ramurile de jos” în La Paz în 1985.

Poate că cea mai evidentă și mai generalizată formă a corupției apărea pe coridoarele și în holul principal al primăriei. Sute de cetățeni se învârtteau pe acolo, ca să completeze formulare sau să plătească impozite și taxe. Din cauza totalei dezorganizări și a lipsei informațiilor pentru cetățeni, apăruseră zeci de „transmitadores” care se ofereau să „aranjeze” actele cetățenilor sau să rezolve probleme de autorizare.

Prima extorsiune aplicată cetățeanului apărea în momentul când acesta preda documentele acestor transmitadores. Apoi, când ieșeau actele, adesea în mod ilegal, cetățeanului i se cerea să plătească o sumă, drept „recunoștință”, peste costul oficial al tranzacției. Chitanțe se dădeau rar chiar și pentru sumele încasate oficial și era absolut clar că cea mai mare parte a acestor bani erau păstrați de funcționarii corupți. Ceea ce se oferea în schimb cetățenilor nu era decât o „protecție” temporară pentru a nu fi molestați de inspecții și alți funcționari.

Primul pas pe care l-am făcut a fost să izolăm pe cei care se ocupau de actele cetățenilor. Nu am mai permis ca transmitadores sau oricine altcineva să se mai plimbe liber din birou în birou „după semnături” și ștampile. Toate cererile trebuiau să fie depuse la un singur ghișeu și să primească un număr de înregistrare. Răspunsurile trebuiau apoi ridicate la câteva zile de la un alt ghișeu. Funcționarii care rezolvau aceste cereri erau practic departe, undeva la etajul al doilea al clădirii primăriei, unde nu puteau „conversa” cu clienții.

În completarea acestei măsuri, am deschis conturi la bănci astfel încât plățile să se poată face direct, iar casierii municipali să nu mai poată profita de „disponibilități” pentru a face speculații cu dolari la negru, cum le era obiceiul.

Aceste măsuri simple nu au pus capăt marii corupții, dar a făcut să dispară o sursă principală de abuzuri și putere discreționară care afecta mulți cetățeni. După câteva săptămâni, se putea circula pe coridoarele primăriei fără a te ciocni de sute de cetățeni stresați și derutați, victime ale extorsiunilor și amenințărilor voalate. Cetățenilor le-a devenit mai ușor să urmărească mersul cererilor în cadrul primăriei, printr-un sistem computerizat de înregistrare a tranzacțiilor. Au putut astfel să observe că situația s-a schimbat în bine.

ALINIERE CU FORȚELE FAVORABILE

Este important ca liderii municipali să caute aliați și modalități de aliniere a eforturilor anticorupție alături de forțe mai largi din societate. Acest aspect poate fi ilustrat prin trei exemple.

În primul dintre ele, să presupunem că guvernul ar dori să promoveze economia de piață și privatizarea. În acest caz ar fi util ca în strategia proprie de combatere a corupției să punem accent pe aceste elemente pentru a primi sprijin și finanțare de la stat. Sau dacă guvernul federal dorește să pună accent pe lupta împotriva crimei organizate, administrația locală ar trebui să acorde o atenție specială domeniilor de corupție locală în care poate fi suspectată intervenția crimei organizate.

În al doilea exemplu, să presupunem că sectorul privat și societatea civilă au deja aliați gata să lupte împotriva corupției. Există poate o filială a Transparency International, la al cărei sprijin și profesionalism se poate apela. Poate că asociații de contabili sau juriști au luat deja în vizor corupția. Poate că lideri ai societății civile, ai organizațiilor neguvernamentale, ale asociațiilor studențești sau sindicatelor s-au plâns recent de fraude sau extorsiuni sau comisioane ilegale și pot fi atrași imediat în campania anticorupție. Am putea începe activitatea în cadrul campaniei anticorupție în funcție de tipurile de corupție pe care aceste grupuri de aliați le-au ales ca prioritare pentru programele lor și în căror combatere s-ar putea implica cu cel mai mult folos.

În al treilea exemplu, organizațiile internaționale pot juca un rol important în activitatea primăriei sau în mișcarea de descentralizare a administrației publice. Multe dintre ele au pus lupta împotriva corupției în fruntea listei lor de priorități și s-ar putea să dispună de surse speciale de asistență pentru liderii municipali care le-r căuta și cere. De exemplu, o agenție de asistență internațională s-ar putea interesa de gestiunea finanțelor publice. Municipalitatea în cauză s-ar putea oferi voluntar pentru a deveni laboratorul de testare a reformelor propuse. Agențiile de asistență pot dispune deasemenea de expertiza necesară în domenii ca achizițiile publice, impozitare sau sondaje sistematice printre clienți.

DISTRUGEȚI CULTURA IMPUNITĂȚII

Un alt aspect al implementării ține de distrugerea tradiției de impunitate. Iată un exemplu dintr-un editorial din Guatemala.

Când în societate triumfă cei fără de rușine; când cel care abuzează este admirat; când nu se mai ține seama de principii și învinge oportunistul; când insolenții dau tonul și populația tolerează acest lucru; când totul devine corupt iar majoritatea tace...(lamentările continuă pe o coloană întreagă, după care articolul se încheie). Când se reunesc atâtea „când”, poate este vremea să ne ascundem; să întrerupem bătălia; să nu mai fim Don Quijote; să ne analizăm activitatea, să-i reevaluăm pe cei din jurul nostru și să ne retragem în sine.⁴

Când corupția ajunge sistematică trebuie să atacăm percepția pernicioasă că ar exista *impunitate*. Dacă nu o facem, efortul nostru de a combate corupția și de a îmbunătăți administrația s-ar putea să nu fie luate în serios. Populația este cinică în fața fenomenului corupției. Cetățenii ca și birocrații au mai auzit toate aceste vorbe frumoase. Au fost chiar martorii a câteva anchete minore. Dar cultura corupției este persistentă, în special credința că cei de la nivel înalt sunt intangibili.

Prindeți peștii mari

Pentru a sfărâma această cultură a corupției, experiența ne arată că esențială este „prinderea peștilor mari”. Marii corupți trebuie numiți și pedepsiți astfel încât populația cinică să fie convinsă că mișcarea anticorupție nu se oprește la vorbe. Este de asemenea important ca o campanie anticorupție să nu fie confundată cu o campanie politică sau cu o campanie împotriva opoziției. Este deci important ca unul dintre primii pești mari să fie chiar din rândul partidului aflat la putere.

Iată câteva exemple. În Hong Kong, credibilitatea noii Comisii Independente împotriva Corupției a fost dobândită atunci când fostul șef al poliției a fost extrădat din Anglia - unde se afla la pensie - și pedepsit în Hong Kong. ICAC a pus sub acuzare chiar și pe fostul său adjunct, precum și pe zeci de alți ofițeri de poliție de rang înalt. Pentru publicul sceptic și funcționarii publici neîncrezători, prinderea acestora a fost un semnal important: „Regulile jocului au fost schimbate cu adevărat”. Un fost membru al comisiei ICAC scria:

Un aspect important de care a trebuit (și încă mai trebuie) să ținem seama este statutul celor pe care îi anchetăm. Populația tinde să măsoare eficacitatea după statut! Sunt cu toții funcționari mărunți, persoane neimportante, sau se află printre ei și un număr apreciabil de persoane de rang înalt? Nimic nu face să dispară mai repede încrederea publicului decât credința că efortul anticorupție se oprește la cei de pe o anumită treaptă a societății.⁵

Succesul fără precedent în atacarea corupției din Italia a atras atenția lumii întregi. Un pas de importanță crucială a fost prinderea unui oficial din fruntea Mafiei, a multor directori executivi din lumea afacerilor și a mai multor politicieni de seamă din rândul partidului de guvernământ. Cetățenii au înțeles semnalul: dacă vor denunța infracțiunile și corupția, vor putea obține rezultate concrete.

În cazul din La Paz, Primarul MacLean Abaroa și-a îndreptat imediat atenția către coruptul casier șef.

Casierul șef al primăriei era, în 1985, un fel de Robin Hood combinat cu Nașul. Împrumuta bani angajaților și eventual îi ajuta să-și suplimenteze pe căi ilicite veniturile modeste. Mi s-a spus că el chiar „avansa” fonduri primarului, când de exemplu acesta trebuia să se deplaseze de urgență și procedura obișnuită de scoatere a sumelor necesare l-ar fi întârziat prea mult. Așa cum am spus mai devreme, casierul trăia ca un rege. Era considerat intangibil datorită serviciilor pe care le făcea celor din primărie și legăturilor excelente pe care le avea la trezoreria națională.

Mi-am dat seama că trebuie să lansez un semnal foarte vizibil că vechea orânduire a apus și că noua autoritate aleasă democratic nu era dispusă să continue corupția. Reprezentantul cel mai bătător la ochi al vechiului sistem de corupție era infamul casier, pe care l-am concediat fără prea multă vorbă spre uimirea și în ciuda opoziției nu foarte timide a multor funcționari care m-au asigurat că primăria nu poate lucra fără puterile aproape „magice” ale acestui casier.

Concedierea casierului a fost prima dintr-un lung șir de măsuri ce au urmat, având ca scop combaterea corupției.

Deși „prinderea peștilor mari” este o etapă indispensabilă în distrugerea culturii de impunitate, uneori accentul pus pe infractorii vechiului regim poate fi exagerat. O analogie cu politica din sănătate este relevantă. În cazul unei epidemii mai întâi trebuie tratate cazurile individuale de îmbolnăvire gravă. Dar pe termen lung prioritatea trebuie să revină profilaxiei. De aceea, după prinderea câtorva pești mari, oficialii municipali ar trebui să se orienteze spre prevenire și reformă instituțională.

Faceți valuri

Lupta anticorupție poate câștiga pe mai multe căi credibilitate și publicitate. Primarul ar putea convoca o „întâlnire la vârf” având ca temă prevenirea corupției. Cu o bună pregătire prealabilă, el ar putea anunța apoi un program sistematic ce combatre a corupției în domeniile colectării veniturilor, lucrărilor publice, beneficiilor, licențelor și autorizărilor și activității poliției. Ar putea invita publicul să denunțe actele de corupție și să ofere cetățenilor mai multe mijloace de a o face. Apoi în săptămânile și lunile următoare, din nou după o atentă pregătire, ar putea să anunțe arestarea „peștelui cel mare”.

Iată și alte exemple care ilustrează cum se pot face valuri pentru sporirea credibilității. Fiecare exemplu este un caz real de la nivel național, extrapolat aici la nivelul municipal:

1. Primarul organizează un atelier de lucru la nivel înalt, cu participarea funcționarilor superiori din primărie și liderilor din sectorul privat și societatea civilă, pe teme de corupție și soluționarea acestora. În cadrul acestui atelier vor fi generate idei importante și posibil un plan de acțiune pe șase luni. Atelierul ar putea continua cu alte seminare organizate în departamente cheie, precum lucrări publice și poliție.
2. Primarul anunță că toți oficialii publici vor semna un standard de conduită prin care se refuză primirea de mită. În același timp, afirmă că nimeni nu va mai putea participa la licitații publice dacă nu a aderat la un cod de conduită similar cu privire la dare de mită. Se va cere sectorului privat să se organizeze pentru a fi capabil a monitoriza și cerceta reclamațiile. Este bine să se ceară sprijinul unor organizații precum Transparency International.
3. Primarul anunță un program experimental pentru birourile de colectare a veniturilor primăriei, în cadrul căruia funcționarii vor primi un procentaj din creșterile veniturilor din impozite obținute în următorii doi ani. Primele pot ajunge până la 25-50% din salariul existent și nu vor fi aplicabile numai dacă veniturile vor depăși o anumită rată de creștere prestabilită (eventual 25%). În același timp, funcționarii vor elabora un sistem de evaluare a performanțelor, în care creșterile țintă vor fi planificate în funcție de zonă și tip de activitate și în care vor fi incluși indicatori suplimentari de excelență și lipsă de abuzuri.
4. Primarul anunță crearea unei unități de prevenire a corupției. Cu ajutorul consultanților internaționali, acest birou va analiza toate procedurile birocratice căutând să reducă oportunitățile de corupție și abuzuri: va face ceea ce Comisia Independentă împotriva Corupției din Hong Kong numește „analiza vulnerabilității”. Primele agenții ce vor fi supuse inspecției vor fi cele percepute de public ca fiind sistematic corupte – de exemplu serviciile de autorizații și licențe, oficiile fiscale, serviciile de achiziții și așa mai departe.
5. Primarul caută modalități de implicare a populației în efortul îmbunătățirii guvernării, prin modalitățile enumerate mai sus.
6. Primarul numește echipe de funcționari publici superiori, onești, absolvenți universitari care să cerceteze cazurile de corupție reclamate și să evalueze eșantioane aleatorii din dosarele importante de încasare a impozitelor și scutiri de impozite, achiziții publice și altele.
7. Furnizorii de servicii municipale sunt puși să identifice indicatori care să permită evaluarea performanței lor și apoi să pună la punct un experiment în care buna

performanță să fie recompensată pe baza acestor indicatori. Stimulentele vor fi plătite pentru performanța deosebită a grupurilor și din nou se vor ridica până la 25-50% din salariile actuale. Gradul de durabilitate al experimentului va depinde de colectarea taxelor.

8. Primarul anunță public că în cursul anului următor primăria va efectua o serie de operațiuni de verificare, prin sondaj, a licitațiilor pentru achiziții publice. Chiar dacă nu se vor efectua decât câteva controale de acest fel, această măsură poate împiedica potențiale cazuri de luare de mită.

Caseta 14: Câteva legi noi care ar putea contribui la reducerea corupției

Îmbunătățirea legislației poate fi eficientă. Iată patru exemple care ies din sfera autorității municipale, dar care ar ajuta campaniile locale de luptă împotriva corupției.

1. Finanțarea partidelor politice și a campaniilor electorale.

În multe țări, finanțarea campaniilor electorale implică plăți forțate și uneori chiar șpăgi. Când un astfel de comportament devine sistematic, chiar și un partid politic „onest” se poate simți obligat de corupția competitorilor să stoarcă bani de la firme prin promisiuni implicite sau amenințări. Partidele pot apela la membrii lor din administrația locală pentru a le cere să deturneze fonduri publice în scopul susținerii războaielor lor politice. În unele țări, partidele și politicienii locali creează „fundații” și organizații neguvernamentale locale spre care pot fi dirijate fonduri pentru „dezvoltare locală” fără a se aplica procedurile uzuale de audit guvernamental.

Aceste tipuri de corupție pot fi reduse prin impunerea unor limite stricte activităților din campania electorală și fondurilor de care pot dispune partidele, prin auditare externă dublată de finanțarea campaniilor din bani publici și alocarea echilibrată, la televiziune și radio, a timpului de publicitate electorală. Toate fundațiile care primesc bani publici trebuie să fie supuse auditării.

2. Îmbogățire ilicită

În unele țări, funcționarii guvernamentali pot fi puși sub acuzație nu numai pe baza probelor directe de luare de mită – probă întotdeauna greu de obținut – ci și pentru posedarea de averi care depășesc ceea ce ar fi un rezultat posibil al activităților legale. În unele țări s-a renunțat la prezumpția de nevinovăție, transferandu-se sarcina de a dovedi: unui funcționar guvernamental i se poate cere să demonstreze că averea sa și eventual a rudelor apropiate a fost dobândită prin mijloace legale. În alte țări nu este nevoie nici măcar să se dovedească infracțiunea persoanei respective^a.

Legile îndreptate împotriva îmbogățirii ilicite presupun riscuri. Se poate face abuz de puterea în cazul cererii de dovezi. Candidați excelenți pentru funcții publice pot fi intimidați de posibilitatea de a fi siliți să își facă publice resursele financiare și pe cele ale familiei. În situații de mare corupție o astfel de lege poate pur și simplu determina funcționarii corupți să își ascundă averile la loc sigur peste graniță. Cu toate acestea, în Hong Kong, puterea obținută prin schimbarea legii cu privire la îmbogățirea ilicită a contribuit la succesul luptei împotriva corupției, în cadrul unui pachet de acțiuni mai larg, în care intrau și măsurile de prevenire și participare a publicului.

3. Confidențialitatea

Sanțiunile administrative pot nu numai să implice amenințarea urmăririi în instanță, ci să conțină și alte amenințări credibile. De exemplu, s-ar putea introduce obligativitatea raportării tentativelor de mituire de către autoritățile de autorizare sau fiscale. În comparație cu poliția, aceste agenții au de obicei un mai bun acces la informații și sunt mai experimentate. Le este deci relativ mai ușor să impună sancțiuni. Astfel de agenții pot de asemenea specula divergența de

interese din cadrul structurilor corporatiste (de exemplu auditori sau membri în consiliile de administrație porniți pe reformă sau care doar se apără).

4. Structurarea eforturilor anticorupție

Unele municipalități și departamente și-au creat propriile unități anticorupție; astfel de unități existente și la nivel național pot să ajute eforturile făcute de municipalitate. La o scară mai redusă (și mai puțin costisitoare) regulamentele anticorupție pot în același timp (1) crea un coordonator anticorupție ales dintre unitățile existente și (2) sprijini și solicita diferitelor mecanisme de coordonare și funcțiuni de control să asigure articularea diverselor aspecte ale acestor activități și posibilitatea monitorizării de către public al unui astfel de efort.

Există numeroase alte posibilități de îmbunătățire a legislației care pot contribui la împiedicarea faptelor de corupție, prin reducerea sferei activităților ilicite, ca de exemplu aplicarea unui nivel unic de impozitare sau simplificarea reglementărilor de acordare a licențelor.

a *Nota:* Un precedent util pe plan internațional este *Convenția Națiunilor Unite împotriva Traficului Ilegal de Narcotice și Substanțe Psihotropice* (Națiunile Unite, E/CONF.82/15 și Cor. 1 și 2. A se vedea mai ales Art. 5, Secțiunea 7.) Se aplică principiul confiscării averii iar sarcina de a aduce dovezi revine inculpatului. Din cauza potențialelor abuzuri în privința acuzațiilor de corupție, această inversare a sarcinii de a aduce dovezi ar trebui probabil să se limiteze la probe și să poată fi refutabilă.

SCHIMBAȚI SISTEMELE

Corupția este inerent precară. „Pentru a se angaja într-un act de corupție”, scrie Philip Heymann, „un oficial guvernamental și o persoană privată trebuie să se identifice reciproc ca potențiali parteneri în corupție, să găsească o modalitate de a cădea la învoială după care să facă fiecare ceea ce a promis fără a fi prinși. Fiecare dintre aceste etape poate fi extrem de dificilă, pentru că fiecare este vulnerabilă la detectare”.⁶

Corupția necesită:

1. *Găsirea unui partener corupt*
2. *Efectuarea plăților*
3. *Livrarea a ceea ce a fost dobândit ilegal, totul fără a fi depistați*

Atunci când corupția este sistematică, înseamnă că oportunitățile au fost identificate și relațiile au fost stabilite, iar mecanismele de transferare a plăților și livrare a mărfurilor au devenit o rutină. Aceste rutine sunt greu de construit. Complicitatea necesită și ea precondiții serioase, așa cum arată o analiză a licitațiilor:

*Cum știu membrii pentru care dintre obiecte să facă oferte la licitația principală? Cât de mult să ridice prețul? Dacă un obiect este câștigat de un membru al coaliției, devine proprietatea lor? Trebuie să transfere bani către alți membri ai coaliției? Dacă un obiect câștigat de un membru aparține coaliției, cum se determină cine îl va deține în final? Cum se împarte câștigul dobândit prin complicitate între membrii coaliției? Care sunt stimulentele de a trișa într-un acord de complicitate? Cum poate coaliția convinge și/sau monitoriza membrii săi să nu înșele?*⁷

O tactică de luptă împotriva corupției este să se analizeze aceste rutine corupte și să se intervină pentru desființarea lor. Corupția preferă un mediu stabil, învăluit în secret. Prin crearea unei discontinuități, instabilități și neîncrederi suficiente, putem spera că ea se va reduce.

Ce este necesar pentru o astfel de intervenție? Unii răspund automat „noi reglementări”. De fapt, corupția sistematică co-există cu coduri juridice sofisticate. Uneori, prin înmulțirea reglementărilor nu numai că este sugrumată eficiența, ci se creează noi oportunități pentru corupție. Legile și regulamentele noi sunt binevenite

dacă duc la apariția măsurilor stimulative, la reducerea puterii de monopol, la clarificarea sau delimitarea puterilor discreționare și la îmbunătățirea informațiilor și transparenței. Câteva exemple de legi noi binevenite sunt prezentate în Caseta 14, dar în general suntem de părere că nu legile sunt răspunsul cel mai indicat.

O abordare mai promițătoare ar fi aceea de a preveni corupția prin crearea condițiilor care favorizează concurența, limitează puterea de decizie discreționară, responsabilizează și oferă stimulente pozitive. Aceasta presupune analizarea atentă a unor activități, precum:

1. Privatizarea unor servicii-lucrări publice sau contractarea lor cu terți, concentrând resursele municipale reduse pe inspectarea și monitorizarea rezultatelor măsurabile convenite în prealabil.
2. Adoptarea unor reguli și reglementări care, deși nu optime în sens teoretic, ajută la limitarea puterilor discreționare și fac regula jocului mai ușor de înțeles. Un pas esențial ar fi diseminarea regulilor jocului printre cetățeni (vezi Caseta 15)
3. Noi surse de informații cu privire la rezultate, implicând analiza colegială - *peer review*, evaluări făcute de cetățeni și evaluarea atentă a unor eșantioane de lucrări. Cultura lipsei de performanță determină salarii mici și fixe, care la rândul lor, favorizează corupția și ineficiența.
4. Utilizarea ingenioasă a computerelor pentru depistarea eventualelor fraude la beneficiar, cum ar fi coalizarea în cadrul ofertelor publice, plata unor impozite mai mici în raport cu imobilul aflat în proprietate și depășirile suspecte de costuri sau întârzierile în lucrările publice.
5. Utilizarea unor mecanisme de autocontrol în sectorul privat, așa cum am descris mai sus.
6. Experimente radicale cu măsuri stimulative, descrise, de asemenea, mai sus.

Caseta 15: Manualul Cetățeanului ajută la prevenirea cazurilor de corupție

Administrația municipală din La Paz era paralizată de rutina corupției în parte și datorită faptului că regulile și reglementările municipale erau extrem de complicate și netransparente pentru public. A încerca să afli, de exemplu, cum să obții o anumită autorizație, era practic imposibil. Pentru o achiziție publică de rutină în primărie, în valoare mai mică de 2000 USD, era necesară parcurgerea a 26 de etape. Angajații primăriei, dând vina pe regulament, se puteau folosi de aceste întârzieri precum și de obscuritatea procedurii pentru a cere șpagă și în unele cazuri chiar pentru a obține bani prin extorsiune de la cetățeni.

Funcționarilor primăriei li s-a cerut să descrie exact ce presupune fiecare dintre proceduri. S-au opus cu tărie, iar eforturile de a trece în revistă toate procedurile utilizate în primărie au durat mai mult de un an. Dar două dintre rezultatele obținute au creat schimbări spectaculoase.

În primul rând, procedurile au fost simplificate. Din douăzeci și șase de etape au rămas șase. Procedura de supraveghere și analiză a fiecărui caz în parte (care în realitate era doar de formă sau inexistentă) s-a transformat într-o procedură de analiză atentă a unor eșantioane luate prin sondaj.

În al doilea rând, primăria a publicat un manual al cetățeanului, în care erau descrise toate procedurile. Pentru mulți cetățeni aceasta a fost prima ocazie de a obține informații clare și obiective despre procedurile și regulamentele municipale.

La Paz a recurs la bănci private în locul casierilor municipali pentru încasarea și plata taxelor și impozitelor. Astfel s-a redus drastic numărul funcționarilor publici și au crescut foarte mult salariile celor rămași. În strădania de a pune capăt evaziunii fiscale în evaluarea impozitelor pe proprietate, a fost elaborat un model simplu, bazat pe

prețurile de piață ale imobilelor. S-a cerut cetățenilor să-și „autoevalueze” propriile proprietăți, sub amenințarea mascată că statul le va cumpăra casele dacă valoarea declarată era prea mică. Cetățenilor li s-au oferit îndrumări în funcție de caracteristicile imobilului și amplasarea lui. Ei au cooperat: veniturile din impozitele pe proprietate din La Paz au crescut spectaculos după ce au fost practic eliminate aranjamentele corupte.

Un alt exemplu este cel al utilizării de către guvernul bolivian a unor agenții private pentru evaluarea participanților la licitațiile contractelor publice. De fapt și acest proces a căzut victimă acuzațiilor de corupție. Dar ideea rămâne în picioare căci firmele internaționale care țin la reputația lor sunt mult mai interesate să verifice relațiile potențial corupte, dintre oficial și cel care licitează, decât o agenție guvernamentală subdezvoltată.

LUCRAȚI ÎMPREUNĂ CU BIROCRAȚIA, NU ÎMPOTRIVA EI

Pentru ca schimbările sistematice să poată avea loc, birocrațiile municipale trebuie cooptate, mobilizate și monitorizate.

Începeți cu ceva pozitiv

Experiența ne învață că nu este înțelept ca liderii municipali să-și atace proprii funcționari și propriile agenții, chiar dacă se știe că acestea sunt viciate. Justice Efrén Plana, omul care a reușit să învingă cu succes corupția sistematică, prin vastele reforme pe care le-a aplicat, în Biroul de Venituri Interne din Filipine, ne spune: „Nu poți intra într-o instituție ca un cavaler pe cal alb, spunând că toți sunt niște nemernici și o să le sucești gâtul.” El a început prin a lua măsuri pozitive pentru a-și ajuta angajații – nu întâmplător prin elaborarea de noi indicatori de performanță.

Dacă nu pun suflet în ceea ce fac sau dacă bagă în buzunarul propriu o parte din banii care ar trebui să revină administrației, atunci nu există eficiență. Aveam deci nevoie de un sistem în care eficiența să fie răsplătită...Așa că am creat un nou sistem de evaluare a performanței. Am implicat în elaborarea acestui sistem chiar pe cei afectați, cei care calculau și încasau impozitele și câțiva dintre supraveghetori și controlori.

Înainte, șefii care stabileau promovările, examinau ei înșiși personalul. Am introdus un nou sistem de promovare, bazat pe numărul de calculări pe care le făcea un funcționar, câte dintre acestea fuseseră considerate bune, sumele efectiv încasate - totul în funcție de mărimea și tipul jurisdicției fiecărui supraveghetor.⁸

Puneți accent pe informare și măsuri stimulative

Elemente cruciale în impulsivizarea birocrațiilor o reprezintă infuziile de informații noi cu privire la performanță și noile măsuri stimulative ce se bazează pe aceste informații. Prea mulți manageri consideră că reforma administrației presupune (a) reorganizare sau (b) noi competențe. Punctul nostru de vedere este că acolo unde există corupție sistematică aceste măsuri nu vor avea prea mult efect – cu excepția situației în care se schimbă radical și, ceea ce am putea numi, climatul informațional și sunt transformate stimulentele (atât cele pozitive cât și cele negative). După părerea noastră, așa cum am mai menționat, cea mai bună cale pentru atingerea acestor scopuri este abordarea experimentală, în care să fie implicați angajații afectați și care să utilizeze feedback de la clienți și cetățeni.

Îmbunătățirea administrației publice doar prin întărirea birocrațiilor în stil occidental a eșuat în multe țări în curs de dezvoltare. *Contextul* din multe dintre țările în curs de dezvoltare nu este prielnic dezvoltării unor instituții guvernamentale de succes. De exemplu:

1. Informările și evaluările sunt puține și costisitoare, ceea ce inhibă controlul intern și extern.

2. Tehnicile de prelucrare a informațiilor sunt slabe la nivel individual și instituțional, datorită, de exemplu, nivelului scăzut de educație și insuficienței computerelor ca și numărului relativ mai mic de specialiști în contabilitate, audit, statistică și așa mai departe.
3. Măsurile stimulative sunt ineficiente, în sensul că buna performanță, practic, nu este recompensată, iar slaba performanță trece nepedepsită. În Caseta 16 veți găsi câteva sfaturi practice de reformă a sistemului de măsuri stimulative.
4. Domină monopolurile politice, uneori dublate de violență și intimidare.
5. Instituțiile contracarante sunt slabe, parțial datorită problemelor de circulație a informațiilor și lipsei stimulenților, dar și datorită acțiunilor ostile ale statului.
6. Prin urmare, eșecul instituțiilor guvernamentale se explică prin motive economice solide. Nu este nevoie să cităm factorii culturali sau politici și nici să apelăm la ei pentru a găsi soluții.

În consecință, principiile de reformare a birocrățiilor corupte vor implica:

1. Îmbunătățirea sistemelor de informare și evaluare. Punerea lor la îndemâna clienților, legislativului și a celor cu funcții de control (factori de reglementare, auditori, judecători etc.)
2. Îmbunătățirea măsurilor stimulative. Condiționarea acestora de informațiile cu privire la îndeplinirea obiectivelor stabilite.
3. Promovarea concurenței și a forțelor contracarante – incluzând societatea civilă, mediile de informare, legislativul și instanțele și partidele politice – și a procedurilor care să permită acestor interese și voci diferite să aducă schimbări de politici și management.

Această abordare contrastează cu cele bazate pe *mai mult*: mai multă instruire, mai multe resurse, mai multe clădiri, mai multă coordonare, mai multă planificare centralizată, mai multă asistență tehnică. Argumentarea este că în lipsa unor reforme sistematice, *mai mult* nu va rezolva problemele unei administrații publice corupte și ineficiente în contexte ca cele întâlnite în multe țări în curs de dezvoltare. În acest sens, combaterea corupției poate deveni avangarda unei revoluții în administrarea orașelor.

Caseta 16 Câteva sfaturi practice pentru reforma măsurilor stimulative

Prima întrebare care se pune este: de unde să luăm banii pentru creșterea salariilor? Primarul MacLean Abaroa a operat reduceri masive de personal; mulți primari vor avea probleme să apere o asemenea măsură. Experimentele care încep cu creșteri în colectarea veniturilor și economii de costuri, se vor putea autosuține financiar, ba chiar vor genera venituri pentru finanțarea unor alte runde de experimente în alte domenii ale administrației locale. O parte din taxe va putea fi distribuită angajaților. Finanțări nerambursabile din străinătate pot fi uneori utilizate pentru „completarea” salariilor personalului cheie.

Reforma stimulentei necesită implicarea angajaților în elaborarea obiectivelor agenției, definirea indicatorilor de performanță și a structurii stimulentei.

Se pot utiliza indicatori calitativi și cantitativi ai rezultatelor. La fel se poate folosi evaluarea de către colegi, atâta timp cât aceste evaluări trebuie să se „înregistreze pe o curbă” (respectiv să nu se acorde tuturor „excelent”).

Stimulentele acordate pe colective sunt adesea mai ușor de administrat și mai dezirabile decât cele acordate individual.

În elaborarea indicatorilor de performanță, este util să se definească „sarcinile cheie” – cu alte cuvinte să se analizeze mai bine „funcția de producție” a organizației.

Includeți informații obținute de la clienți.

Dați autoritate și putere clienților. Căutați analogiile cu puterea pieții sau management în asociere. În aplicarea unor astfel de reforme, amintiți-vă mereu de „informații și stimulente”.

Experimentați cu taxele de utilizare și cu idei cum ar fi contribuțiile în natură, unde o parte din veniturile generate astfel pot fi folosite pentru mărirea salariilor și beneficiilor angajaților.

Nu uitați principiul eșantionului: stimulentele pot fi acordate în funcție de analiza unor eșantioane de lucrări. În special în faza de experiment, nu va fi nevoie de măsurarea exhaustivă și amănunțită a fiecărui rezultat în parte al fiecărei acțiuni în parte.

Evitați planurile generale de acordare a stimulentele, elaborate pentru toate agențiile și toate situațiile. Învățați din practică. Asigurați-vă că cei afectați participă la evaluarea experimentelor privind stimulentele.

Începeți cu cazurile ușoare. În special, încercați reforme în domenii în care performanțele sunt relativ ușor de măsurat și în care venitul realizat prin economii de cost permite autofinanțarea experimentului. Stimulentele pot fi acordate în bani, dar și ca alte feluri de recompense: promovare, instruire, deplasări, însărcinări speciale, transferuri, premii, recunoaștere favorabilă sau simpla apreciere. Chiar și informarea persoanei asupra progreselor sale poate funcționa ca măsură de stimulare.

Cultivați susținerea politică, în special venită din partea sindicatelor sau a donatorilor străini. Ideea de experiment le liniștește temerile și îi implică în crearea și evaluarea programelor.

Puneți la încercare asistența tehnică (TA) acordată de străini. De exemplu, utilizați fondurile de TA pentru finanțarea experimentelor în cadrul cărora „studiile” sunt efectuate de experți locali sau chiar oficiali din administrație prin diagnoză participativă utilizând ceea ce deja cunosc despre probleme și posibile soluții.

Privatizați în mod creator. Aceasta poate însemna să experimentați cu hibrizi formați din sector privat și public, furnizând în comun servicii.

CAPITOLUL 6

CONCLUZII ȘI COMENTARII EXTINSE

În acest ultim capitol vom analiza principalele teme dezbătute în carte și vom oferi o privire de ansamblu asupra pașilor pe care îi pot parcurge liderii municipali în vederea reducerii fenomenului corupției. Ne vom întoarce apoi la cazul din La Paz, pe care îl vom actualiza pentru anul 1996. Corupția, redusă drastic cu zece ani mai devreme este din nou prezentă, a crescut la loc. Ce ne sugerează acest lucru în legătură cu durabilitatea inițiativelor de stăvilire a corupției?

O EXAMINARE A CORUPȚIEI

Corupție înseamnă folosirea abuzivă a funcției în scopuri private. Catalogul actelor de corupție cuprinde mituirea, extorsiunea, traficul de influență, nepotismul, fraudă, șpaga, delapidarea și multe altele. Deși tendința este de a privi corupția ca pe un păcat al administrației publice, ea există, evident, și în sectorul privat. Ba chiar sectorul privat este cel implicat în cea mai mare parte în coruperea administrației publice. Suntem cu toții implicați în acest fenomen și cu toții, împreună, trebuie să găsim o cale de ieșire.

Nu toate formele de corupție sunt la fel de dăunătoare. Corupția care distruge regulile jocului – de exemplu sistemul judiciar, drepturile de proprietate, sistemul bancar sau cel de creditare – are un efect devastator asupra dezvoltării economice și politice. Corupția care dă posibilitatea poluatorilor să contamineze râurile sau spitalelor să practice extorcarea bolnavilor, corodează mediul înconjurător și societatea. Prin comparație, șpagile date pentru obținerea unor acte peste rând sau corupția moderată din finanțarea campaniilor electorale este mai puțin dăunătoare.

Desigur, contează și întinderea corupției. Majoritatea sistemelor pot rezista unui anumit grad de corupție și este posibil chiar ca unele sisteme cu adevărat oribile să poată fi îmbunătățite cu ajutorul ei. Dar atunci când corupția ajunge regula, efectele ei sunt paralizante.

Deși corupția există în fiecare municipalitate și în fiecare stat, ea poate îmbrăca diferite forme și mărimi. Cea care ucide este corupția sistematică ce afectează regulile jocului. Această corupție este unul dintre principalele obstacole ce stau în calea eforturilor regiunilor subdezvoltate ale planetei în a-și depăși situația.

Ce este de făcut în cazul corupției sistematice? Ambele, democrația multipartid și economia de piață pot ajuta. Ambele întăresc concurența și transparența și acestea la rândul lor tind să reducă nivelul corupției. Dar democrația și liberalizarea piețelor nu sunt nici pe departe suficiente. Corupția tinde să meargă după formula $C = M + D - R$, corupția este egal cu monopol plus putere discreționară minus responsabilizare-transparență. Indiferent dacă activitatea este în sectorul public, privat sau nonprofit, fie că suntem în La Paz, Lilongwe sau Los Angeles, vom găsi corupția acolo unde cineva deține monopolul asupra unui bun sau serviciu, are latitudinea de a decide dacă și în ce măsură cineva obține sau nu respectivul bun sau serviciu și nu poate fi tras la răspundere pentru asta.

Corupția este un delict rațional, comis pe baza unui calcul și nu dintr-un impuls irațional, dictat de pasiune. Adevărat, există pe această lume, sfinți care rezistă oricăror tentații și funcționari onești care rezistă celor mai multe dintre ele. Dar dacă șpaga este destul de mare, șansele de a fi prins destul de slabe iar pedeapsa, în cazul în care ar fi prinși, nesemnificativă, mulți funcționari vor cădea pradă ispitei.

Soluțiile încep deci cu schimbarea sistemelor. Trebuie slăbite și înlăturate monopolurile. Trebuie clarificate puterile discreționare. Trebuie întărită

responsabilizarea și transparența. Probabilitatea de a fi prins trebuie să crească, la fel și penalizările pentru cei corupți (fie că dau, fie că primesc). Stimulentele trebuie acordate în funcție de performanță.

Fiecare dintre aceste idei deschide o fereastră către un capitol vast, dar vă rog să observați că nici unul din aceste capitole nu se referă la ceea ce toți gândim că ar fi soluțiile atunci când se discută despre corupție – legi noi, înmulțirea formelor de control, schimbarea mentalității sau o revoluție a eticii. Legile și procedurile de control se dovedesc insuficiente atunci când nu există sistemele prin care să fie implementate. Mișcări de renaștere morală apar, dar rareori la inspirația liderilor noștri publici.

Dacă nu putem crea oficiali și cetățeni incoruptibili, putem totuși crea concurență, putem modifica stimulentele și îmbunătăți transparența. Pe scurt, putem repara sistemele care hrănesc corupția.

Nu susținem că ar fi o sarcină ușoară. Dar trei aspecte merită a fi accentuate. În primul rând, există exemple de succes în lupta împotriva corupției, la nivelul companiilor, municipiilor, proiectelor, ministerelor sau chiar a statelor. În al doilea rând, multe dintre aceste succese se bazează pe teme comune, pe care le vom trece imediat în revistă. În al treilea rând, lupta împotriva corupției poate reprezenta vârful de lance pentru reforme mult mai largi și profunde ale administrației municipale. În plus, sugerăm la sfârșitul capitolului de față, că dacă lupta împotriva corupției nu conduce la astfel de reforme vaste și profunde, atunci corupția își va face din nou apariția.

Un exemplu de succes a fost cel din La Paz, Bolivia, începând din 1985.

PRIMA BĂTĂLIE DIN LA PAZ

Majoritatea observatorilor sunt de acord că situația din La Paz în 1985 era gravă. Orașul tocmai terminase primele alegeri democratice, iar Ronald MacLean Abaroa era primul primar ales, după patruzeci de ani. Inflația galopantă din Bolivia fusese oprită printr-un program de austeritate remarcabil, dar aceste binevenite schimbări au coincis cu o criză la nivel municipal. Când primarul MacLean Abaroa a preluat funcția, statul de salarii din primărie reprezenta 120% din veniturile încasate, în ciuda nivelului de mizerie al salarizării, erodat de inflație: un inginer municipal câștiga numai 30 USD lunar, iar salariul primarului era de 45 USD lunar. Fostii primari încărcaseră mereu schema de personal din motive politice. În 1985 la primărie lucrau circa 5700 de persoane, dintre care 4000 muncitori.

Administrația municipală era un cuib de corupție. Domeniul lucrărilor publice, efectuate în cea mai mare parte de municipalitate, se confrunta cu probleme mergând de la furtul de piese și carburant până la încălcarea standardelor de calitate, dublate de o mare ineficiență. Colectarea impozitelor gema de „aranjamente” (calcularea unui impozit mai mic pe proprietate în schimbul unei șpăgi) și „taxe de urgență” (municipalitatea încasa direct impozitele și pentru a le plăti, contribuabilii încercau să scape de statul la cozile foarte lungi). Cererile de autorizare și licențe erau adesea întârziate dacă nu se plătea o „taxă de urgență”, iar eliberarea autorizației sau licenței era apoi condiționată de un nou bacșiș. Pentru licitații trebuiau parcurse etape complicate și prea puțin transparente, ceea ce favoriza mituirea sau extorsiunea în vederea obținerii contractului și apoi, la încheierea lucrării, mită pentru primirea banilor datorati. Sistemele de personal lucrau adeseori pe bază de prietenii sau influențe politice, nu exista o tradiție solidă de profesionalism. Auditarea și investigarea nu erau serioase și erau afectate ele înseși de corupție. În sfârșit, unii directori executivi și membri ai consiliului făceau uz de poziția lor pentru a trece mai repede prin sistem anumite cereri sau anumiți furnizori, în schimbul unor avantaje monetare sau de altă factură ilicită.

Inutil să mai spunem, că în aceste condiții primăria eșua în îndeplinirea tuturor misiunilor sale. Confrunțați cu această corupție sistematică, mulți s-au lăsat păgubași. Sau au vrut să întărească instituția printr-o strategie „elaborată din punctul de vedere al furnizorului de servicii” – cu alte cuvinte, vroiau *mai mult*: mai multă instruire, mai mulți experți străini, mai multe computere, mai multe reglementări – și evident un cod etic și o revizuire a atitudinilor.

Strategia lui Ronald MacLean Abaroa a fost alta, deși conținea și ea elemente elaborate din punctul de vedere al furnizorului. El a înțeles că în centrul putregaiului care măcina instituția se află defecțiunile sistemelor de informare și stimulare a personalului. El a îmbrățișat formula

$$C = M + D - R$$

Diagnostic

Prima măsură a fost să întreprindă o serie de activități de diagnoză. Unde se află corupția, cât de gravă este, care sunt cauzele și remediile posibile? Atelierele de lucru la care au participat funcționarii superiori, pe care le-am numit mai devreme „proces de diagnoză participativă” au ajutat nu numai la culegerea unor informații utile (caseta 12) ci i-au și motivat pe acești funcționari să conceapă strategii proprii de reformă. Au fost utile și studiile speciale, mergând de la cele foarte informale (interviuri cu secretarele – depozitare ale unei vaste cunoștințe privind neregulile din instituție) până la analiza sistemului de achiziții publice.

Strategie

După analizarea problemelor descurajante cu care se confrunta, primarul MacLean Abaroa a aplicat o versiune mai veche a structurii cadru de analiză de politici (Caseta 4) pentru fiecare domeniu important de activitate al primăriei (de exemplu lucrări publice, colectarea impozitelor, autorizații și licențe, achiziții, audit, evaluare). Administrația municipală a făcut o serie de pași impresionanți pe drumul îmbunătățirii funcționării sale.

Lucrări publice. Primarul s-a folosit de criza financiară prin care trecea primăria pentru a justifica concedierea unui mare număr de salariați, în special muncitori din domeniul lucrărilor publice. A folosit această ocazie pentru a redefini misiunea primăriei ca fiind efectuarea reparațiilor de urgență, și nu realizarea directă de proiecte majore. Pentru această din urmă situație, primăria urma să monitorizeze, nu să și efectueze aceste lucrări. Primarul MacLean Abaroa a obținut sprijin din străinătate pentru efectuarea unor lucrări municipale și l-a folosit aproape integral pentru finanțarea proiectelor de lucrări publice. (Restul l-a folosit pentru a sprijini reforma administrativă, după cum vom discuta în secțiunea de mai jos referitoare la personal.)

Ce proiecte de lucrări municipale urmau să fie realizate? Primarul MacLean Abaroa a folosit tehnici variate pentru a estima prioritatea diverselor tipuri de proiecte de lucrări publice în cartiere și în oraș în general. Aceste tehnici au mers de la sondaje pe grupuri de locuitori la studii cost-beneficiu cu ajutorul unor consultanți străini de prestigiu.

Colectarea impozitelor. Colectarea impozitelor a fost trecută din sarcina funcționarilor primăriei în sarcina băncilor, reducându-se astfel oportunitățile de mită și extorsiune practicate de oficiali. Sistemul complicat de calculare a valorii proprietății a fost înlocuit printr-o „autoevaluare” în care cetățenii trebuiau să declare valoarea proprietăților pe care le dețin sub amenințarea voalată că primăria le-ar putea cumpăra proprietățile la valoarea declarată. Ca rezultat, venitul încasat de primărie au crescut spectaculos.

Autorizații și licențe. Primarul a simplificat unele reglementări, eliminând necesitatea obținerii de autorizații pentru anumite situații și făcând imposibilă obținerea de mită prin extorsiune. A desființat biroul de control al prețurilor.

A deschis un registru unic pentru toți solicitanții de autorizații și licențe. Solicitanții se adresau unui birou de registratură și nu persoanelor implicate direct în evaluarea și eliberarea actelor respective. Fiecare cerere intra într-un sistem în care îi putea fi monitorizat progresul. A fost eliminat motivul printru a da mită, iar informațiile obținute prin acest sistem au permis evaluarea performanței birourilor și a fiecărui angajat în parte. Sistemul planificat nu a ajuns să fie implementat în totalitate, dar a avut ca efect producerea unor schimbări pozitive.

Primarul a depus mari eforturi pentru a simplifica și grăbi procesul de eliberare a autorizațiilor și licențelor. A publicat „Manualul cetățeanului”, în care erau descrise în detaliu toate procedurile astfel încât oamenii să poată ști ce se pot aștepta și funcționarilor să le fie mai greu să le exploateze ignoranța.

Pentru autorizațiile de construcție, a creat un plan de implicare a arhitecților din sectorul privat sub egida Colegiului Arhitecților. Aceștia au preluat o parte din atribuțiile de analiză și garantare a calității și legalității planurilor pentru construcții. Implicarea a peste 100 de arhitecți din sectorul privat urma să accelereze obținerea aprobărilor și să ridice calitatea analizelor.

Achiziții publice. Au fost simplificate sistemele care implicau prea multe etape și care erau foarte greu de monitorizat, prin reducerea acestor etape și concentrarea eforturilor de monitorizare asupra celor rămase.

Personal. Au fost depuse eforturi pentru îmbunătățirea profesionalismului personalului din primărie prin angajări și promovări pe bază de merit. Au fost aduși tineri în cadrul unui plan denumit „Bolivia Joven”. Mulțumită reducerilor de personal, sporirii veniturilor și ajutorului străin, salariile au crescut, ajungând în doi ani competitive cu cele din sectorul privat. Prin „suplimentarea” salariilor funcționarilor de rang înalt, primăria a putut atrage adevărate talente în posturile importante de planificare și supraveghere a proiectelor municipale, în special în domeniul lucrărilor publice. A fost intensificată radical instruirea, un program special al Băncii Mondiale având ca obiectiv îmbunătățirea calității personalului municipal. A fost creat un nou Institut Municipal de Training.

Audit. A fost început un proiect cu o mare firmă de consultanță privind implementarea unui sistem integrat de management financiar, mergând de la cereri de materiale și lucrări publice până la achiziționarea acestora, depozitare și supraveghere. Din păcate, acest sistem nu a putut fi finalizat înainte de plecarea din funcție a primarului MacLean Abaroa.

Implementare.

Primarul MacLean Abaroa a urmat și o strategie de implementare eficientă. El s-a aliniat forțelor favorabile din țară și străinătate. La început a „prins câțiva pești mari” și a folosit exemplul acestora pentru a transmite mesajul că vechiul și coruptul sistem a început să se schimbe. El nu și-a atacat birocrăția internă, ci la început a ajutat-o, apoi a atacat corupția printr-o strategie preventivă care a constatat în reforma sistemelor de informare, de măsuri stimulative și concurență. A recuperat memoria orașului. De exemplu, a dezgropat un studiu de mare importanță asupra necesităților de infrastructură pe termen lung ale orașului. Acest plan, finanțat masiv de guvernul francez, zăcea de opt ani nefolosit. El cuprindea studii ample care au ajutat la reorganizarea concepției privind necesarul de lucrări și servicii publice.

Rezultatele au fost remarcabile. În trei ani, investițiile de infrastructură din oraș au crescut de zece ori. Veniturile au crescut spectaculos. În doi ani, salariile din administrația municipală erau competitive cu cele din sectorul privat. Toate rapoartele arătau că se redusese corupția. Ulterior, primarul MacLean Abaroa a fost reales de două ori.

SINTEZĂ A PAȘILOR ÎN COMBATERICA CORUPȚIEI

În Caseta 17 sunt sintetizați pașii de urmat în efortul de prevenire a corupției. Nu există o rețetă rigidă, doar un pachet de sugestii destinate să stimuleze creativitatea liderilor municipali.

Caseta 17: Pași recomandați în prevenirea corupției

4. Diagnosticați tipurile de corupție și mărimea lor.
 - a. Seminarii de diagnosticare participativă pentru cei care lucrează în sistemul corupt
 - b. Sondaje anonime sistematice printre angajați și clienți
 - c. Studii speciale, inclusiv „analiza vulnerabilității”
5. Concepeți o strategie axată pe sisteme. Utilizați cadrul de analiză politică (Caseta 4) pentru a face brainstorming pentru opțiunile posibile, impactul fiecăreia și costurile directe și indirecte. Temele mari sunt:
 - a. Selectarea agenților
 - b. Stabilirea recompenselor și penalizărilor
 - c. Obținerea informațiilor cu privire la rezultate
 - d. Restructurarea relației șef-agent-client: Reducerea monopolului, clarificarea și delimitarea puterii discreționare și mărirea responsabilizării
 - e. Ridicarea „costului moral” al corupției
6. Elaborarea unei strategii de implementare
 - a. Organizați eforturile administrației: coordonare și punct focal
4. „Culegeți fructele de pe crengile de jos!; Alegeți mai întâi o problemă relativ ușor de rezolvat
5. Aliniați-vă forțelor favorabile (naționale, internaționale, sectorul privat, ONG).
6. Desființați cultura impunității prin „prinderea unor pești mari”.
7. Îmbunătățiți profilul eforturilor anticorupție prin publicitate
8. Veniți în ajutorul funcționarilor guvernamentali înainte de a lăsa impresia că îi atacați
9. Întăriți capacitatea instituției nu numai prin măsuri „din partea ofertei” (mai multă instruire, mai mulți experți, sau mai multe computere) ci mai ales prin schimbarea sistemelor de informare și a stimulentelelor.
10. Analizați cum ar putea campania anticorupție impulsiona schimbări mai vaste și mai profunde în administrația municipală (ca de exemplu consultarea clienților, salarii în raport cu performanțele sau privatizare dublată de reglementări de foarte bună calitate)

SUSȚINEREA REFORMELOR

După finalizarea primei versiuni a acestei cărți în August 1995, Ronald MacLean Abaroa a hotărât să candideze din nou la postul de primar din La Paz – în acest caz, ca de atâtea ori, cronologia nu implică o cauzalitate. În alegerile din noiembrie nici unul dintre candidați nu obținuse votul majoritar. MacLean Abaroa l-a învins pe primarul concurent prin votul celor unsprezece consilieri municipali aleși. La preluarea funcției în 1996, l-a invitat pe Robert Klitgaard la La Paz pentru o evaluare a situației financiare a primăriei și o analiză sumară a strategiei municipale generale. (Lindsey Parris nu a

putut veni). Trecuseră patru ani și jumătate de când MacLean Abaroa părăsise funcția de primar și între timp ea fusese ocupată de alți doi primari. Era uimitor cum corupția își făcuse din nou apariția.

Un funcționar superior din primărie a spus: „știu că v-ați lovit cu toții de mari probleme în 1985 și că lucrurile stăteau prost atunci, dar cred că acum trebuie să o luăm din nou de la zero. Situația e la fel de grea. Ca să vă dau un exemplu, aș zice că 95 la sută din vehiculele de la Alcaldía au kilometrajele, indicatoarele de viteză și starterele defecte. De ce? Ca să poată cere benzină. Cheltuim o avere pe benzină. În parte pe cotele ridicol de mari alocate. Pentru funcția mea, de pildă, se alocau 600 de litri de carburant pe lună. Noi am redus cota la 200 și ne ajunge foarte bine și atât. Mașinile primăriei vor toate să apară că au circulat toată ziua. Și toți cer plata orelor suplimentare, a meselor de dimineață și de prânz pentru că lucrează într-una.”

Am găsit și exemple mai rele de decădere a instituției.

Lucrări publice. Camera de construcții și un grup de firme private înaintaseră plângeri către fosta administrație privind extorsiunile la care fuseseră supuși. Nimeni nu le dăduse nici un răspuns. Potrivit unor persoane din primărie, pentru câștigarea unui contract, șpaga care trebuia oferită era de 10-15 % din valoarea lucrării. La finalizarea lucrării și când plata devenea scadentă, se cerea adeseori încă o mită de 10% de data asta „pentru partid”. Amenințarea cu neplata lucrării era reală, deoarece datoria pe termen scurt a primăriei, inclusiv prin neefectuarea de plăți crescuse considerabil în anii anteriori. În 1996, primăria avea arierate de 20 milioane USD.

Colectarea impozitelor. Sistemul de „autoevaluare” s-a erodat atunci când a devenit clar că primăria nu putea aplica nici un fel de penalizări în caz că valoarea declarată a imobilului era mai mică decât în realitate. (Amenințarea cu cumpărarea imobilelor la o sumă egală cu valoarea declarată s-a dovedit ilegală și în câțiva ani credibilitatea ei a dispărut). În 1995 se instalase un nou sistem care făcea evaluări „automate” în funcție de caracteristicile declarate ale locuinței. Ca rezultat au apărut mult mai multe supraevaluări ale proprietăților celor săraci sau celor din clasa de mijloc. Au urmat mari proteste și primăria a trebuit să răspundă miilor de plângeri individuale, de obicei printr-o simplă ajustare în jos a impozitului. Mânia populară a continuat și un membru al administrației anterioare crede că gustul amar al acestui episod a dus la înfrângerea primarului respectiv în alegeri. În orice caz, această formă de evaziune fiscală prin declararea unor valori mai mici a dus la o subîncasare estimată a fi de cel puțin 100% din veniturile colectate din impozitele pe proprietate.

Autorizații și licențe. Registrul unic pentru cererile de autorizare și licențe și alte tranzacții se distrusese complet. Funcționarul însărcinat cu aceasta a descris, într-un memoriu din februarie 1996 că exista o listă „aproape infinită” de motive, aproape toate având de a face cu rotația rapidă a oficialilor care căutau să-și servească interesele proprii și de partid prin primirea de mită. Acum devenise rutină – „tot timpul, în fiecare zi” – să se plătească șpagă de 200 B (circa 40 USD) pentru „examinarea hârtiilor”.

Sistemul prin care arhitecții evaluau proiectele de construcții fusese în sfârșit implementat, deși era gata de patru ani. Arhitecții opreau un procentaj din taxa plătită de solicitanții de autorizații de construcție, și aparent ei verificau doar dacă suprafața declarată în metri pătrați era cea corectă (și deci că taxa, plătită în funcție de această suprafață era corect calculată). Când li s-a cerut să respecte acordul inițial de a confirma și calitatea și legalitatea proiectelor, Colegiul Arhitecților s-a plâns că nu dorește un transfer de corupție de la primărie la colegiu. (În același timp însă Colegiul nu dorea să renunțe la primirea cotei din fonduri colectate).

Achiziții. Înțelegerile preliminare deveniseră din nou o obișnuință. Cei veniți din afară, care prezentau oferte la un preț mai mic erau respinși de personalul corupt din primărie conform unor vagi standarde de calitate. Așa cum am arătat mai sus, prețurile umflate coexistau cu mita oferită atât în faza de contractare cât și în faza de plăți.

Personalul. Salariile rămăseseră relativ mari, dar plata lor și promovările nu se mai făceau în funcție de performanțe. În schimb, numirile după criterii politice erau atât de comune încât se aprecia că circa 40% dintre angajații cu funcții de conducere și tehnice fuseseră înlocuiți de administrațiile anterioare, după ce cam 70% fluctuaseră în cadrul administrației. Secretarelor li se spunea că nu vor primi creșteri de salariu dacă nu intră în partidul primarului. De ce acest lucru nu a făcut obiectul unor plângeri publice vehemente? Motivul simplu era că se desființase ideea de progres în carieră. După cum a spus una dintre secretare „patru ani am trăit cu mintea sub control și gura legată. Dacă făcea cineva o plângere (cu privire la activități ilicite) și-ar fi pierdut slujba. Dar toți comentau între ei în particular despre ceea ce se petrecea.”

Mai mult decât atât, sistemele interne de cercetare a reclamațiilor și audit deveniseră victime ale influențelor și incompetenței. Conturile și înregistrările erau practic de nefolosit, potrivit unei echipe de experți care lucra la integrarea sistemului de management financiar – care, apropo, în patru ani tot nu fusese încă pus în practică. Deși conceptul nu fusese încă finalizat complet, un alt motiv pentru întârzierea implementării noului sistem era (potrivit șefului de proiect) „rezistența din partea angajaților primăriei, care, din motive personale, nu doresc să fie incluși într-un sistem de management financiar”.

Exista și corupție centralizată.

„Fostul primar a creat un oficiu numit OPCC, Oficiul de Planificare, Coordonare și Control, a spus noul director al acestui oficiu. OPCC centraliza totul, orice decizie. În final, toate autorizațiile, licențele și contractele trebuiau aprobate aici. El a devenit sursa multor abuzuri. L-am poreclit Oficiul pentru Planificare și Colectare de *Coimas* (șpăgi).

În unele privințe, situația era mai bună decât în 1985. Unele dintre reformele făcute atunci rămăseseră în picioare. Dereglementarea unor domenii ale economiei municipale reușise să înlăture definitiv corupția care înainte însoțea aplicarea acestor reglementări. Și reducerea rolului administrației în alte domenii a ajutat. De exemplu, primăria nu redevenise o mare firmă de construcții, deși stocul de utilaje fusese extins printr-un proiect cu finanțare externă. Dar, din păcate, procesul de selectare și supraveghere a proiectelor de lucrări publice se deteriorase și apăruseră din nou forme importante de corupție.

Un sondaj Paceños din februarie 1996 a arătat că 50 % din populație era de acord că „nivelul corupției este mai rău decât cel din trecut” Alți 43% au spus că rămăsese același. Nimeni nu a spus că este mai bine. Restul de 7% au spus că „nu știu”. (Sondajul se referea la toate nivelele administrației, nu doar la cea municipală) Cam 74% dintre subiecți au spus că politicienii din Bolivia sunt mai puțin onești decât în alte zone ale Americii Latine. La întrebarea dacă prima motivație a politicienilor este serviciul public, „ambitiile economice” sau „ambitiia pentru putere”, 84% dintre subiecții bărbați și 52% dintre femei au spus „ambitiile economice”. Doar 9% din eșantionul combinat au spus „serviciul public.”¹

De loc surprinzător, proasta gestionare și corupția din La Paz erau însoțite de o tendință alarmantă a finanțelor municipale. Ultimul an de mandat al primarului MacLean Abaroa a fost 1990 (după legea boliviană, a trebuit să demisioneze la mijlocul anului 1991 pentru a candida din nou la alegeri la sfârșitul aceluiași an). Din 1990 și până în 1995,

deficitul de cheltuieli față de veniturile curente (exceptând transferurile de capital și ajutoarele străine) a crescut de la circa 1,2 milioane USD (4% din veniturile curente) la circa 40,7 milioane USD (87% din veniturile curente). În aceeași perioadă și din nou folosind echivalentul curent în dolari, investițiile totale crescuseră de la 10,4 milioane USD la 14,6 milioane USD, iar cheltuielile curente mult mai rapid, de la 8,5 milioane USD la 32 milioane USD în 1995.

Ce se întâmplase? Și ce se putea face acum pentru a rezolva aceste probleme?

INFORMAȚII ȘI STIMULENTE

Din cazul La Paz putem trage două învățăminte. Primul că, în cazul corupției sistematice aceasta poate produce găuri însemnate. Al doilea, că în timp și sub o nouă conducere, unele măsuri anticorupție pot suferi distorsiuni și se pot transforma chiar în surse pentru noi forme de corupție. De aici se iscă o mulțime de întrebări. De ce există acest recul? Care sunt implicațiile pentru elaborarea politicilor anticorupție?

Primul punct demn de observat este acela că La Paz nu este un caz singular. Și în alte orașe și în alte țări au existat dificultăți în asigurarea continuității inițiativelor anticorupție. Exemplul Hong Kong este relevant în acest sens. Anticiparea momentului 1997 avusese un impact considerabil. După cum se scria într-un raport:

„Incertitudinile legate de viitorul Hong Kong-ului după ce China va prelua controlul în iulie viitor alimentează imboldul de îmbogățire cât mai rapidă.”²

Comisia Independentă împotriva Corupției din Hong Kong a afirmat în rapoartele sale cu privire la corupție că în sectoarele public și privat aceasta crescuse cu 58% între 1992 și 1994. (Raportarea privind numărul cazurilor de corupție a scăzut apoi cu 10% în 1995.) Agenții de la Kroll Associates (Asia), o firmă de consultanță internațională de frunte afirmă că dosarele de infracțiune printre profesiile intelectuale s-au dublat ca număr între luna ianuarie 1995 și iunie 1996. Directorul executiv al firmei Kroll, Stephen Vickers, se plânge că de doi ani nici poliția și nici ICAC nu au mai adus în judecată nici o anchetă serioasă despre cazuri importante.

Problema este că mulți percep China ca cea mai coruptă țară din Asia. Ea și-a dobândit acest dubios titlu de onoare în urma unei ierarhizări publicate de Transparency International în mai 1996, pe baza mai multor servicii de rating comercial. Hong Kong se situa atunci aproape la celălalt capăt al ierarhiei. Oamenii se tem că firmele chinezești cu legături importante care operează în Hong Kong aduc cu ele apucături corupte și că regulile jocului se vor schimba în această direcție.

Continuitatea politicilor publice dincolo de ciclul electoral este dificil de asigurat, în multe domenii ale administrației municipale nu numai în domeniul eforturilor anticorupție. Potrivit unei recente analize pesimiste, foarte puține orașe din țările în curs de dezvoltare par să poată susține timp mai îndelungat succesele obținute pe termen scurt. Cazuri de succes cum ar fi Curitiba, orașul indian Bangalore și alte câteva exemple pot arăta că problema reală cu care se confruntă orașele mai sărace nu este atât creșterea populației cât lipsa de conducere competentă și de reglementări și politici rezonabile care să dureze mai mult de un mandat.”³ În afară de lipsa de lideri, Linden acuză problemele care sunt în general prea dificile pentru orașele din țările în curs de dezvoltare – migrația, sărăcia, problemele ecologice, mobilitatea accentuată a investițiilor internaționale, stagnarea producției alimentare și creșterea criminalității și a tensiunilor civile.

Este oare acest lucru adevărat și în cazul corupției? Este ea prea greu de învins în mod durabil?

Primul aspect este că administrațiile locale sunt și vor fi ținte relativ atrăgătoare și vulnerabile în fața celor lipsiți de scrupule. Comparativ cu guvernele, sistemele administrative municipale sunt de obicei mai slabe. Scara de salarizare a personalului este mai coborâtă, cea ce duce în medie la existența unui personal mai slab calitativ. Datorită mărimii, posibilitățile de capturare de către elitele sau populisti locali sunt mai mari. Bine sau rău, în multe țări, municipalitățile reprezintă cele mai accesibile căi de obținere a puterii oficiale și averii. În mâna unor oportuniști lipsiți de scrupule sau a unor idealști incapabili să gestioneze, administrațiile locale pot deveni ușor sediul unor mici tiranii sau cuiburi ale corupției sau amândouă la un loc. Pericolul este endemic.

O abordare economică a corupției ne cere să ne concentrăm asupra activităților în care cei lipsiți de scrupule pot crea monopol, pot utiliza puterea discreționară a funcției pentru câștiguri personale și pot evita răspunderea. Scoaterea administrației din afacerile (de monopol) acolo unde firmele (aflate în concurență) pot furniza un anumit serviciu este una dintre ideile utile. Având în vedere oportunitățile de corupție create de orice reglementare putem ajunge la dereglementare într-o măsură mai mare decât ar fi optim pentru un stat perfect funcțional. Privatizarea și dereglementarea aduc și ele riscuri specifice de apariție a corupției, ineficienței și in justiției. Înșuși actul privatizării poate fi corupt, așa cum arată, din păcate, experiența din mai multe țări. Dereglementarea este bună atunci când reglementarea nu avea beneficii sociale; însă în medii caracterizate prin piețe slabe, carteluri, proastă informare și incertitudine accentuată o piață economică nereglementată suficient poate fi ea însăși supusă unei ineficiențe și in justiții considerabile.

Am văzut că lideri municipali inspirați pot crea strategii eficiente împotriva corupției și că acestea pot funcționa pe termen scurt. De exemplu, pot schimba sistemele de informare și stimulente astfel încât să se reducă beneficiile aduse de monopol. Dar pe termen mai lung, odată cu schimbarea liderilor, este oricând posibil ca eforturile anticorupție să fie demontate. În La Paz a fost desființat registrul unic pentru tranzacții, iar planurile pentru un sistem integrat de management financiar nu au dat încă roade. Contribuabilii au subminat sistemul de „autoevaluare” a proprietăților, iar lipsa evidențelor sistematice a făcut imposibilă verificarea periodică a înregistrărilor de către autorități. (Poate că și funcționarii fiscali au preferat dezorganizarea pentru a putea obține mită prin extorsiune de la cei care doreau să-și reducă impozitele.) Angajările și promovările pe bază de merit au fost subminate de primarii care doreau să folosească posturile din primărie ca formă de patronaj.

Măsurile anticorupție nu numai că pot fi demontate, dar pot deveni ele înseși corupte. În La Paz, creșterea salariilor oficialilor din posturi tehnice de răspundere a fost un pas important în schimbarea situației din primărie. Dar în 1991 era deja sursă de controverse politice și o temă a campaniei electorale (ca și în alte cazuri în care oamenii își pot permite un trai decent într-o funcție publică). Apoi, după schimbarea de primari, a devenit un mijloc de a numi prieteni și membri ai partidului politic aflat la putere în posturi de conducere pentru care nu aveau pregătirea tehnică necesară. Ideea de combinare a privatizării cu reglementări stricte poate fi ea însăși coruptă mai întâi prin subminarea procedurilor de ofertă publică și acordare a contractelor, apoi prin invalidarea funcțiilor de supraveghere și control al calității din partea administrației. Un sistem centralizat de gestionare a tuturor activităților de achiziții publice poate și el, desigur, să devină un monopol corupt.

Forțele alegerilor democratice și concurenței economice controlează într-un fel și aduc unele restricții corupției. Tiraniile locale sunt constrânse de procesul democratic, chiar atunci când în centrul atenției sunt aduse probleme populiste și de redistribuire. O economie concurențială tinde să răstoarne cartelurile și aranjamentele prin înțelegere,

cel puțin cu un minim efort de a face transparentă relația administrație-afaceri. Și totuși, așa cum au spus-o filozofii antici și moderni, democrația nu este o garanție împotriva corupției.⁴

Soluțiile pe termen lung de împiedicare a regresului ar fi crearea unor structuri cu interese proprii bazate pe principii democratice și de piață liberă. În măsura în care cetățenii care cad victimă corupției pot avea mai mult acces, mai mult control și feedback cu privire la sistemele corupte, existența activităților ilicite ar trebui să devină mai evidentă și perspectivele unei reforme durabile mai promițătoare. Comunitatea de afaceri în general este interesată pe de o parte de servicii municipale eficiente și pe de alta de furnizarea bunurilor și serviciilor pe bază de concurență. Evident, apare tentația pentru profitori de a oferi un serviciu mai puțin valoros sau de a evita plata unor impozite sau de a-și asigura monopolul prin mită. Dar dacă poate fi încurajată acțiunea colectivă a oamenilor de afaceri, poate uneori cu ajutorul sectorului public, prin impunerea unor legi de publicitate, a unor standarde de calitate sau a comportamentului concurențial, atunci pe termen lung interesele colective tind să țină în frâu corupția.

Structurările măsurilor stimulative în administrația municipală au de asemenea un rol crucial. Se poate anticipa că liderii unor administrații corupte și în general ai unor firme corupte, organizații neguvernamentale și universități ar putea fi cel mai interesați de eradicarea corupției în domeniul încasării veniturilor. Aceasta pare a fi și situația din La Paz, unde au crescut veniturile municipale, cel mai mult veniturile încasate direct (spre deosebire de fondurile transferate de la guvernul federal din cota din impozitele încasate în La Paz sau la nivel național), ca de exemplu (după 1993) din impozite pe proprietăți și vehicule. Chiar și o administrație slabă și coruptă în alte privințe poate instala, pentru acest domeniu, un director foarte bun pe care să-l sprijine cu resursele necesare.

Stimulentele pe care le pot primi birocrații sunt și ele determinanți importanți ai corupției. Primarul MacLean Abaroa a efectuat și el unele experimente de salarizare în funcție de performanță, dar eforturile de acest gen nu au fost instituționalizate. Primăria nu a instituit sisteme generale de salarizare și promovare în cadrul administrației municipale, pe bază de performanță. Sistemul pe bază de merit s-a dovedit ușor de subminat de administrațiile care au urmat. Acest fapt sugerează că pentru o strategie durabilă este nevoie de un sistem de salarizare pe bază de performanțe despre care publicul să știe mai multe și să aibă interes pentru menținerea performanței și evitarea corupției. Taxele pe servicii și ideile de folosire a bonurilor valorice sunt opțiuni interesante, la fel și o mai mare descentralizare a serviciilor municipale. În general, cu cât este mai implicat publicul în măsurarea performanțelor și cu cât se ține seama mai mult de evaluările făcute de acesta pentru a le transforma în stimulente financiare, cu atât ar trebui ca administrația locală să reziste mai bine corupției și abuzurilor. Pentru o astfel de participare este nevoie de reformă atât în structura informațiilor cât și a formelor de stimulare a performanței.

1. Informațiile trebuie să descrie rezultatele activităților municipale și ale muncii funcționarilor, atât sub aspect pozitiv cât și negativ, incluzând corupția
2. Stimulentele trebuie să fie forme de răsplătire sau pedepsire a angajaților și trebuie să fie dependente de informațiile cu privire la rezultatele activităților

În La Paz nu existau aproape de loc informații credibile cu privire la lucrările publice, colectarea impozitelor, acordarea autorizațiilor și licențelor, eficiența achizițiilor sau abuzurile în serviciu. Sistemele de stimulare erau deci ușor de dereglat prin favoritism. Strategia de remediere trebuie să se ocupe de aceste lipsuri sistematice.

Cum poate fi dezvoltat acest sistem de informații bazat pe feedback și indicatori de performanță? Mulți factori importanți depășesc competențele administrației locale. O analogie poate fi făcută cu costul tranzacțiilor și informațiilor, care pot fi reduse prin îmbunătățirea sistemelor educaționale, libertatea presei, îmbunătățirea sistemelor de drept, a infrastructurii de comunicații și altele asemenea. Ne putem aștepta la mai mult feedback din partea clienților cu cât sunt mai avansate aceste mecanisme de facilitare.⁵

Este deci posibil să privim corupția dintr-o perspectivă economică și să explicăm regresul prin prisma puterii de monopol, slăbiciunii sistemelor de informare și a sistemelor de stimulente ușor de subminat de cei fără scrupule. Din motive ușor de înțeles pentru economiști, latura avară a naturii umane, lăsând la o parte excepțiile nobile, își găsește un mediu deosebit de propice în situațiile de sărăcie, instabilitate și dezintegrare socială.

Povestea nu este, desigur, doar de natură economică. O bună conducere și competența personalului pot produce schimbări. Altfel spus, chiar și un sistem bun poate fi denaturat. Mulți cetățeni din Hong Kong sunt îngrijorați de faptul că se va putea face abuz de puterea foarte mare a Comisiei Independente Anticorupție după trecerea sub suveranitatea Chinei. Așa cum a arătat experiența din multe alte țări, până și cele mai bune sisteme juridice și structuri organizatorice pot eșua dacă personalul este incompetent și lipsit de motivație.

Liderii se schimbă, în bine sau în rău, iar forțele politice și de altă natură pot duce la înlocuirea angajaților competenți cu alții care, chiar dispuși să o facă, nu sunt în stare să gestioneze sisteme de informații, control și stimulente. Nu există un leac definitiv împotriva corupției. Dar putem face ca eforturile noastre de combatere a acesteia să devină mai durabile:

- cu cât facem mai competitivă furnizarea de bunuri și servicii;
- cu cât putem simplifica și face mai accesibile reglementările și autorizările;
- cu cât este mai eficient feedback-ul cetățenilor legat de ceea ce merge și ce nu merge în administrație;
- cu cât putem relaționa mai strâns acest feedback de recompensele pecuniare și de altă natură pentru angajații primăriei; și
- cu cât sunt mai transparente afacerile primăriei.

Nu trebuie să ne surprindă în acest punct final al cărții observația că acestea sunt și liniile directoare pentru o administrație municipală mai eficientă și mai justă.

Referințe

Capitolul 1

¹ Organizația pentru Cooperare Economică și Dezvoltare (OCED) Simpozion privind corupția și buna guvernare, Paris, Sesiunea 3, 13-14 martie 1995, p.2

² Thomas. D. Thacher II „The New York City Construction Authority's Office of the Inspector General: A Successful Strategy of Reforming Public Contracting in the Construction Industry” [Strategie de succes pentru reforma contractărilor publice în industria construcțiilor] Studiu de caz nepublicat, iunie 1995

³ O parte a literaturii referitoare la corupție din anii 1960 tindea să scuze corupția ca pe un fel de preț plătit pentru faptul că nu este permisă existența piețelor sau ca un fel de exprimare a interesului când nu există alte mijloace, mai democratice. De atunci, studiile empirice și teoretice au convins majoritatea oamenilor că cele mai multe tipuri de acte de corupție sunt costisitoare din punct de vedere economic și politic, chiar dacă uneori aduc beneficii grupului aflat la putere. Pentru o analiză a acestei afirmații, a se vedea Robert Klitgaard, *Controlling Corruption* (Berkley and Los Angeles: University of California Press, 1988) în special p.30-48.

⁴ A se vedea Luis Moreno Ocampo, *En Defensa Propia: Cómo Salir de la Corrupción* (Buenos Aires: Editorial Sudamericana, 1993); și Herbert W. Werlin „Understanding Corruption: Implications for World Bank Staff”

[Înțelegerea corupției: Implicații pentru funcționarii Băncii Mondiale] manuscris nepublicat, august 1994.
O altă descriere a corupției generalizate se găsește în Jean François Bayart *L'État en Afrique. La politique du ventre* (Paris: Fayard, 1989)

⁵ Dipak Gyawali, „Structural Dishonesty: Corruption Culture in Public Works” [Necinstea structurală: Cultura corupției în lucrările publice], manuscris nepublicat, 1994

⁶ John T. Noonan, Jr. *Bribes* [Mita] (New York: Macmillan, 1985)

⁷ Comisia de audit, *Protecting the Public Purse. Probity in the Public Sector: Combating Fraud and Corruption in Public Government* [Protecția Portofelului Public. Probitate în sectorul public: Combaterea fraudei și corupției în administrația publică] (Londra, HMSQ, 1993) p.3

⁸ Claudio Orrego „Citizen Participation and the Strengthening of Accountability in Chile's Municipal Governments” [Participarea cetățenilor și întărirea responsabilizării în administrațiile municipale din Chile] manuscris nepublicat, aprilie 1995, p. 5

⁹ Rădăcina latină *corruptere* se referă atât la mituirea politică cât și la seducerea unei virgine.

¹⁰ Noonan, *Bribes*, p. 599-600; 701-2

¹¹ Cu privire la acest gen de cicluri în corupția poliției din Statele Unite, a se vedea Lawrence Sherman, *Scandal and Reform* [Scandal și reformă] (Berkley and Los Angeles: University of California Press, 1979) și Milton Mollen și colab. *Commission Report: Commission to Investigate Allegation of Police Corruption and the Anti-Corruption Procedures of the Police Department* [Raportul comisiei: Comisia de anchetă a acuzației de corupție în poliție și procedurile anticorupție ale departamentului de poliție] (New York: City of New York, iulie 1994) Un model teoretic privind persistența corupției este prezentat de Jean Tirole „Persistence of Corruption” [Persistența corupției] IPR55, Working Paper Series (Washington, D.C.: Institute for Policy Reform, octombrie 1992)

¹² Amitai Etzioni „The Fightt against Fraud and Abuse” [Lupta împotriva fraudei și abuzurilor] *Journal of Policy Analysis and Management* 2 nr. 4 (Toamna, 1982)

¹³ A se vedea *Accountability and Transparency in International Economic Development: The Launching of Transparency International in Berlin*, [Responsabilizare și transparență în dezvoltarea economică internațională: Lansarea Transparency International la Berlin], mai 1993, ed. Fredrik Galtung (Berlin: German Foundation for International Development and Transparency International, 1994)

Capitolul 2

¹ Fragmente din *Al doilea raport al Comisiei de anchetă conduse de Sir Alistair Blair-Kerr* (Hong Kong, 1973)

² Kiltgaard, *Controlling Corruption*, [Controlarea corupției] p. 100

³ Frank Anechiarico și James B. Jacobs, *The Portrait of Absolute Integrity: How Corruption Control Makes Government Ineffective* [Portretul integrității absolute: Cum controlul corupției face guvernarea mai puțin efektivă] Chicago: University of Chicago Press, 1996

⁴ Pentru a vedea mai departe progresele realizate la Hong Kong, a se vedea Melanie Manion „Policy Instruments and Political Context: Transforming a Culture of Corruption in Hong Kong” [Instrumente politice și context politic: transformarea culturii corupției în Hong Kong] lucrare prezentată la a 48-a întrunire anuală a Asociației de Studii Asiatice, Honolulu, Hawaii, 11-14 aprilie 1996

⁵ Formula este metaforică în multe sensuri, nu mai puțin în noțiunea de adunare și scădere. Corupția este funcție de multe alte lucruri cu „derivate parțiale” pozitive din punct de vedere al gradului de monopol și al mărimii puterilor discreționare oficiale și parțial negativă din punct de vedere al responsabilizării. Deoarece fiecare dintre aceste variabile este multidimensională și nu există indicatori fiabili, metafora matematică are doar o valoare euristică.

Capitolul 3

¹ Francisco Ramírez Torres , *Los Delitos Económicos en los Negocios* (Managua: Talleres de Don Bosco, 1990), p. 22-26, 40-50.

Capitolul 4 nu conține note

Capitolul 5

¹ Ce capabilități trebuie coordonate? Profesorul de drept Philip Heymann a schițat condițiile ideale ale unei campanii anticorupție, care ar putea fi parafrazate după cum urmează:

Unități interne de inspecție. Unități speciale cu diferite specialități tehnice, experiență și concentrarea eforturilor adaptată la necesitățile funcționale caracteristice organizației mamă.

Unități speciale de poliție. Aplicarea legilor are un rol esențial dacă se dorește o campanie viguroasă anticorupție – respectiv să se aducă în instanță cazurile de corupție. Natura îndelungată a majorității anchetelor anticorupție, cerința ca informațiile să poată fi folosite ca probe în instanță, caracterul intruziv și sensibilitatea investigațiilor în lipsa unei victime precizate, ca și natura foarte tehnică a infracțiunii moderne fac o necesitate din educarea și instruirea poliției cu privire la metodele anticorupție.

Procurori abili și onești. Ca reprezentanți ai publicului în bătălia împotriva faptelor de corupție, procurorii trebuie să fie versați și obiectivi în formularea acuzațiilor împotriva celor ce operează în afara legii pentru

un câștig personal. Adeseori, pentru public, credibilitatea și echitatea întregului sistem politic depinde de procuror și echipa sa de investigații.

Sisteme judiciare adecvate. Sistemul judiciar este arbitrul final al spețelor penale. Mai ales în cazul „prinderii peștilor mari”, sistemul trebuie să fie imparțial în judecată, independent politic și eficient în judecarea cazurilor într-o perioadă de timp rezonabilă cu costuri rezonabile. (Sursa: Philip Heymann „Dealing with Corruption: The United States as an Example” [Tratarea corupției: Statele Unite ca exemplu], lucrare nepublicată, Harvard Law School, 1995)

La acestea se poate adăuga una: *Unitate de inspecție externă*. Organizația nu trebuie să fie mare, dar plasată în afară și independentă față de agenție și echipată cu instrumentele interdisciplinare necesare pentru a frâna și mai mult actele de corupție.

² În 1995 Venezuela a înființat un oficiu special anticorupție, independent de comitetul de coordonare, a cărui funcțiune este aparent una educativă.

³ De Frente al Pais: Programa Presidencial de la Lucha Contra la Corrupción (Santafé de Bogotá, Columbia: Presidencia de la República, 1999)

⁴ Marta Altolaquirre, „Cuando Sucede...” *La Prensa* (Ciudad de Guatemala) 22 feb. 1990, traducerea n.

⁵ Peter Williams „Concept of an Independent Organisation to Tackle Corruption” [Concept de organizație independentă pentru atacarea corupției], lucrare prezentată la Conferința Internațională privind Corupția și infracțiunea economică împotriva administrației, Washington, D.C. octombrie 1983, p. 23

⁶ Heymann, „Dealing with Corruption: The United States as an Example” p. 14

⁷ Robert C. Marshall și Michael J. Meurer „Should Bid Rigging Always Be an Antitrust Violation?” [Trebuie ca aranjarea ofertelor să fie neapărat un delict antitrust?] manuscris nepublicat, 1995, p. 59

⁸ Extras din interviul lui Klitgaard cu Plana, în 1982.

Capitolul 6

¹ „Los paceños ya no creen en nadie” *Ultima Hora*, reportaj special, 18 feb. 1996, p. 18-19. Sondajul s-a făcut pe un eșantion stratificat pe vârste între 18 și 65 de ani din patru zone ale orașului „și clasa de mijloc”. Nu se indică mărimea eșantionului.

² *The Asian Wall Street Journal*, 11 iunie 1996, citat de *Business Day*, 12 iunie 1996, p. 12

³ Eugene Linden, „The Exploding Cities of the Developing World” [Explozia orașelor în lumea în curs de dezvoltare] *Foreign Affairs* 75, nr. 1 (ianuarie-feb. 1996): 63

⁴ Bernardino Bravo, „Democracia ¿Antidoto frente a la corrupción?” *Estudios políticos*, nr. 52 (Primavera 1993): 299-308

⁵ A se vedea Robert Klitgaard, „Information and Incentives in Institutional Reform” [Informații și stimulente în reforma instituțională] în Christopher Clague, ed. *Institutions and Economic Development* (Baltimore: Johns Hopkins University Press, 1997); și Robert Klitgaard „Institutional Adjustment and Adjusting to Institutions” [Ajustare instituțională și ajustare la instituții] Lucrare pentru dezbateri nr. 303 (Washington D.C. Ș Banca Mondială, septembrie 1995). Plata și promovarea în funcție de performanțe au de câștigat și de pe urma efortului la scară națională de elaborare a măsurilor și precauțiilor adecvate, așa cum indică și evoluțiile recente din Statele Unite și alte țări ale OCED. Uneori, trebuie schimbate sau ocolite experimental regulamentele funcționarilor publici, dacă acestea restrâng posibilitatea plății în funcție de performanțe.

Apendice

Corupție în achizițiile publice

Atunci când o municipalitate are nevoie de un bun sau serviciu, administrația locală are de ales între două alternative, aceea de a-l *produce* și aceea de a-l *cumpăra*; respectiv, poate furniza acel bun sau serviciu cu forțe proprii sau îl poate achiziționa din sectorul privat. Corupția este una dintre dimensiunile acestei alegeri. O mare parte din conținutul acestei cărți se referă la corupția care apare atunci când municipalitatea *furnizează* servicii. În apendice ne vom referi la situațiile în care municipalitatea decide să facă *achiziții* din sectorul privat, examinând tipurile de corupție ce pot apărea și discutând contramăsuri posibile. Este probabil domeniul de corupție municipală în care se vehiculează cele mai mari sume de bani. Deoarece contractările sunt „locul unde sunt banii” – ca să-l cităm pe Willie Sutton legat de motivul pentru care dădea spargerii la bănci – achizițiile publice sunt domeniul în care corupția reprezintă permanent o amenințare.

Între tipurile principale de înțelegeri ilicite se numără înțelegerile între ofertanți (care determină creșterea costurilor/prețurilor pentru municipalitate); spați oferite de firme

pentru „aranjarea” rezultatelor licitației; și mituirea oficialilor care reglementează comportamentul câștigătorului ofertei (care permit sublicitarea urmată de suplimentări de cheltuieli și modificări ale specificațiilor din contract care nu sunt necesare).

Contractele de achiziții presupun adeseori sume mari de bani și implică persoane cunoscute sau puternice din interiorul și din afara administrației. Astfel, acest tip de corupție poate fi deosebit de periculos pentru municipalitate în ceea ce privește distorsionarea stimulentei, subminarea încrederii publice și distribuția inechitabilă a bunăstării și puterii.

Formula $C = M + D - R$ reprezintă un bun punct de plecare pentru înțelegerea zonelor care pot naște corupție în fiecare din fazele procesului de achiziții. Valoarea ideal scăzută a lui M și D și ideal de mare a lui R contribuie la înțelegerea fiecărei faze, ca și a faptului că în anumite împrejurări costul realizării acestui ideal poate fi nejustificat de mare prin întârzieri, calitate, regie de administrare și pierderea unor oportunități. De exemplu, o decizie importantă în orice achiziție este aceea de a stabili dacă este nevoie de un produs de comandă sau este suficientă marfa de pe raft, punând în balanță plusul de eficiență pe care îl conferă un produs conceput special pentru client cu inerentele lui creșteri de preț evitându-se astfel costurile ascunse ale corupției (care pot fi mari) în cazul achiziționării produsului „standard”.

Lucrări recente din domeniul economiei și politicilor publice aduc noi perspective asupra analizei eficienței achizițiilor publice și corupției. De exemplu, după cum vom vedea, în cazul unor lucrări importante apare necesitatea acordării unei discreții mai mari în luarea deciziilor celor ce răspund de achizițiile publice, contrar formulei. În alte situații studiate de teoreticieni, este bine să existe un anumit grad de înțelegere prealabilă cu cei care licitează, în acest fel firmele putând depăși imensele incertitudini legate de costurile reale ale unui proiect și putând evita ofertele sinucigaș de mici. Unul dintre învățămintele calitative este că în achizițiile publice, ca și în alte domenii ale managementului public, există inevitabile situații de compromis iar combaterea corupției nu este unicul scop ce trebuie urmărit.

Caseta A1

Achizițiile și corupția: Structură cadru pentru uzul oficialilor din administrația publică

PROCES DE ACHIZIȚII STILIZAT	A. TIPURI DE CORUPȚIE ȘI PROBLEME	B. CONDIȚIILE CELE MAI FAVORABILE CORUPȚIEI	C. INDICATORI DE CORUPȚIE POTENȚIALĂ	REMEDII OFERITE DE POLITICI PENTRU PREVENIREA CORUPȚIEI
FAZA 1 Administrația stabilește și face publică necesitatea unui bun sau serviciu	<i>A1</i> Specificații prea amănunțite Specificații lipsă	<i>B1</i> Administrația nu specifică bine nevoile Proiecte cu tehnologie avansată/de ultimă generație Funcționari publici mediocri Sistem slab de promovare, salarii, compensații mici	<i>C1</i> Specificații vagi sau inexistente Specificarea unei anumite mărci sau funcțiuni a echipamentelor „Urgență” a necesității/contractării Furnizorul a ajutat elaborarea descrierii specificațiilor	<i>D1</i> Ridicarea autorității de achiziție publică la un nivel înalt (printr-o persoană talentată și foarte integră) Utilizarea consultanților externi în stabilirea cerințelor și investigarea orizontului de posibilități
FAZA 2	<i>A2</i>	<i>B2</i>	<i>C2</i>	<i>D2</i>

Furnizorii depun oferte pentru satisfacerea acestei necesități	Înțelegeri/forțarea ofertei, ofertă acoperită, suprimarea contraofertelor, rotația ofertelor, împărțirea piețelor (ex. pe zone regionale)	Concurență numai la preț sau numai la calitate Cerere rigidă din partea autorității Ofertele și identitatea furnizorilor anunțate public Firme omogene, au ocazia de a comunica des Agentul de achiziții publice are puteri discreționare mari	Număr mic de firme sau cotă de piață constantă în timp Cu timpul apar comportamente asemănătoare Informația că ofertele depășesc prețul pieței „Amprenta” constantă a furnizorului asupra tuturor ofertelor	Promovarea concurenței largite Selecția ofertanților Modificarea recompenselor și penalităților pentru ofertanți Utilizarea informației pentru creșterea probabilității de detectare și pedepsire a înțelegerilor prealabile Restructurarea relației achizitor-ofertant Schimbarea atitudinii-culturii
FAZA 3	A3	B3	C3	D3
Administrația evaluează propunerile furnizorilor și alege câștigătorul	Corupție birocratică, mită, comisioane, considerente politice (putina cu porcul) Nepotrivire șef-agent, accent pe cost sau calitate, favoritism față de anumite firme, nepotrivire între stimulentele și riscurile pentru agent	Contracte mari (în raport cu pieța) <i>Context de achiziții supra-reglementat</i> Singurul indicator al meritelor pentru acordarea contractului este calitatea (sau costul)	Contractul nu se acordă pentru cea mai ieftină ofertă Contract acordat unui furnizor fără istoric Sursă unică (fără licitație) Se re-ofertează contractul Caietul de sarcini modificat după lansarea ofertei inițiale Supra-facturare	Ridicarea autorității de achiziție la un nivel înalt Creșterea penalizărilor Creșterea transparenței în evaluarea ofertelor și selectarea furnizorilor (justificare scrisă, deschiderea publică a plicurilor, verificări externe) Anunțarea unor controale inopinate
FAZA 4	A4	B4	C4	D4
Furnizorul realizează contractul	Corupție ulterioară (plăți excesive) raportare frauduloasă (umflată) a costurilor regii calculate prost (subvenționare încrucișată)	Situație cu sursă unică Furnizor pe piețe multiple, sector public și privat	Depășiri de costuri Extinderea procurării din sursă unică Retragerea unor contracte acordate Slabă calitate Comenzi cu multe modificări Întârzieri mari de producție sau livrare	Rotarea agenților Organizare de licitații periodice pentru achiziții de rutină Acordarea unor resurse suplimentare (ex. agenți) pentru controlul activității Utilizarea studiilor de piață/cost

UN PROCES STILIZAT DE ACHIZIȚII ÎN PATRU FAZE

Achizițiile publice încep în momentul în care administrația stabilește că are nevoie de un bun sau un serviciu și solicită furnizorilor să efectueze lucrarea sau să livreze serviciul. Această etapă a achiziției publice, care constă din declarația unei necesități se mai numește și faza de „Cerere de oferte” sau „Invitație la licitație”. În a doua fază, furnizorii interesați depun ofertele. Agenția guvernamentală evaluează ofertele propuse de furnizori, alege un câștigător și negociază contractul în faza a treia. Caseta A1 prezintă aceste faze, cu un număr de cod scris în italic în colțul fiecărei căsuțe (de la A1 la D4).

Să mergem pe rând din coloană în coloană și să parcurgem acest tabel destul de complicat. În paragrafele următoare, titlurile cu litere aldine înclinare (de exemplu **[Căsuța C2]**) se referă la căsuțele corespunzătoare din tabel. Ne propunem să înțelegem ce tipuri de corupție pot apărea în fiecare fază și să analizăm contramăsurile și costurile acestora.

TIPURI DE CORUPȚIE CARACTERISTICE FIECĂREI FAZE

[Căsuța A1] Încă de la început, interesul furnizorului este acela de a influența declarația de necesitate în sensul accentuării propriilor sale puncte tari și eclipsarea celor slabe, afectând astfel concurența. Oportunitățile de a face acest lucru apar în cursul schimbului de informații de rutină cu administrația, înainte de publicarea declarației de necesitate, în special în situații în care este vorba de specificații tehnice foarte sofisticate, cunoscute mai bine de furnizor decât de funcționarii administrației. De asemenea, oficialii municipali corupți pot comunica informații interne, care să dea unora dintre competitori un avantaj inechitabil. O altă posibilitate este „supra specificarea”, care presupune - eventual în schimbul unei mite - că funcționarul însărcinat cu achizițiile exclude anumiți furnizori pe baza diferențierii prea stricte între produse sau prin simpla complexitate și inflexibilitate a cerințelor. Un caiet de sarcini care „blochează” este cel prin care sunt excluși toți furnizorii în afară de unul anume.

[Căsuța A2] În faza a doua, poate apărea un cartel de furnizori înțelegși în prealabil, sau care trișează ofertele, pentru a se asigura că unul dintre ei va câștiga contractul. Politica Biroului Concurenței din Canada deosebește patru feluri de trucare a licitațiilor.

1. **Licitație acoperită:** Firmele depun oferte de formă, de obicei cu sume prea mari, cu scopul de a asigura unui membru al cartelului, dinainte desemnat, să câștige contractul.
2. **Suprimarea ofertei:** Firmele se abțin de la licitație sau se autoelimină din competiție pentru a lăsa cale liberă unui furnizor ales dinainte.
3. **Rotația ofertelor** Firmele se rotează între ele la câștigarea contractelor și, prin plăți de comisioane ilicite, se asigură că fiecare va primi în timp o cotă „echitabilă” din afacere.
4. **Împărțirea pieței:** Firmele își împart piața pe criterii regionale, unicitatea produsului, sau altele și se abțin să liciteze dincolo de limitele convenite.

Înțelegerile pot să nu implice mituirea unui funcționar public. Ele pot fi o formă de comportament de cartel sau de activitate anticoncurențială care, deși ilegală, nu reprezintă corupție în sensul strict. Pe de altă parte, firmele care se ocupă de aranjarea licitațiilor adeseori dispun de resursele și uneori și de forța necesară pentru a mitui sau amenința oficialii din administrație care i-ar da în vileag.

[Căsuța A3] Procesul de evaluare, cea de-a treia fază, poate da naștere la mită și comisioane în schimbul evaluării favorabile a ofertei furnizorului și la politica „putinii cu porc”, în care politicienii sprijină ofertele favorabile alegătorilor sau susținătorilor lor. Ceea ce am putea numi „nepotriviri” în relația șef-agent⁵ poate duce la ineficiență

și înțelegeri pe la spate. Mulți dintre indicatori pot coincide astfel încât este greu să diferențiezi simpla ineficiență de venalitate. Liderii municipali trebuie să fie atenți în detectarea ambelor.

[Căsuța A4] În această situație corupția poate implica raportarea frauduloasă (umflată) a costurilor, modificarea specificațiilor inițiale sau încărcarea nejustificată a costurilor de regie. Este mai ușor pentru marile companii, cu multe secții și oportunități de subvenționare încrucișată a lucrărilor să desfășoare activități de corupție în această fază. De remarcat că posibilitățile de apariție a corupției în această fază afectează înclinația către un comportament corupt în fazele anterioare, unu și doi. De exemplu, furnizorii corupți pot „subestima” oferta inițială pentru a câștiga contractul dacă ulterior pot pretinde achitarea unor costuri umflate pe parcursul execuției sau dacă acestea au fost aranjate dinainte. O altă formă de corupție se soldează cu o calitate mai slabă decât cea promisă, în acest caz inspectorii și factorii de reglementare fiind mituiți pentru ca să nu observe.

CONDIȚIILE CELE MAI FAVORIZANTE PENTRU CORUPȚIE

[Căsuța B1] Municipalityțile nu dispun întotdeauna de pregătirea necesară pentru specificarea necesităților lor. Cu deosebire în domeniul tehnologiilor de vârf, se poate constata destul de frecvent că furnizorii cunosc și înțeleg mai bine decât funcționarii publici necesitățile administrației. Funcționarii mediocri din administrație care lucrează în domeniul achizițiilor publice nu vor putea nici ei formula aceste necesități în cunoștință de cauză. În ambele cazuri se deschide o porțiță pentru corupția care va determina câștigătorul contractului.

Specificațiile trebuie să fie exacte sau flexibile? Nu există un răspuns absolut, probleme putând apărea în ambele situații. Pe de o parte, specificațiile excesiv de vagi pot determina oferte din partea unor furnizori incapabili să desfășoare lucrarea; pe de altă parte, un plus de detaliu și specificații cu o marjă foarte îngustă de variație vor face să scadă numărul furnizorilor capabili să prezinte oferte realiste. În primul caz, costurile administrative cresc dramatic în faza de evaluare și eventual și în cazul în care produsul sau serviciul nu face față cerințelor. În al doilea caz, se limitează concurența. În ambele situații există oportunități pentru corupție. Prin specificații stricte este limitată puterea discreționară, dar poate crește puterea de monopol a furnizorului. Efectul net asupra eficienței și corupției variază de la caz la caz.

[Căsuța B2] În faza a doua, formula $C = M + D - R$ este un ghid bun. Orice situație care oferă avantaje de monopol face să crească probabilitatea corupției. În mod similar, probabilitatea corupției crește o dată cu puterea discreționară a oficialilor și scăderea responsabilizării lor, de exemplu în cazul achizițiilor publice bazate exclusiv pe indicatori de calitate subiectivi. În unele cazuri, este însă nevoie de un aranjament cu grad ridicat de monopol și putere discreționară, după cum vom vedea. Dar trebuie să ținem seama de riscurile de apariție a ineficienței și corupției.

[Căsuța B3] În faza de evaluare, contractele mari (ca valoare) în raport cu mărimea pieței oferă actorilor corupți un nou spațiu de manevră în care să ascundă sume ilicite. O problemă este, evident, puterea discreționară. Dar aici trebuie găsit un echilibru între, pe de o parte, a oferi agenților de achiziții mai multe puteri discreționare în a decide asupra evaluărilor unor specificații vagi sau greu de definit – ceea ce deschide posibilități de apariție a corupției – și pe de altă parte, a constrânge excesiv puterile discreționare ale agentului de achiziții prin reguli și regulamente căreia să-i supună fiecare decizie. (Vom reveni mai jos asupra acestui echilibru, care depinde de natura bunului sau serviciului în chestiune și de mediul de corupție în care funcționează procesul de achiziții.)

[Căsuța B4] În situațiile unde există o singură sursă, concurența are de suferit și în timp, se dezvoltă relații de reciprocitate. Contractele cu plus de cost pot reprezenta pentru furnizori oportunități tentante de a „umfla” valoarea produsului, adăugând trăsături de lux și calități care depășesc înțelegerile inițiale. În plus, dacă furnizorul este mare și cu mai multe domenii de activitate, managerii corupți pot masca mai ușor subvenții încrucișate și cheltuieli de regie frauduloase. În general, factorii de reglementare sunt cu atât mai susceptibili de mituire cu cât criteriile de depășire admisibilă a costurilor sunt mai vagi sau responsabilizarea lor mai puțin clară.

INDICATORI DE ACTIVITATE POTENȚIAL CORUPTĂ

Detectarea operațiunilor corupte de achiziții publice este adeseori complicată deoarece este dificil de făcut deosebirea dintre ineficiență și corupție. Nici unul dintre indicatorii de mai jos nu este în sine un semn sigur de corupție într-o situație dată. Prin urmare, acești indicatori nu sunt decât orientativi în sugerarea punctelor în care ar merita să facem investigații mai detaliate.

[Căsuța C1] În faza de stabilire a necesității, orice acțiune care se abate de la practica sau ritmul standard de achiziții poate fi un indiciu de activitate ilicită. Între indicatorii posibili se numără: specificațiile vagi sau inexistente; solicitarea unei anumite mărci sau echipamente care trebuie să funcționeze într-un domeniu strict definit (specificații excesiv de restrictive); urgențe în „ceasul al doisprezecelea”; sau proba că furnizorii au fost neobișnuit de activi în definirea necesităților municipalității.

[Căsuța C2] Mai mulți indicatori s-au dovedit utili în semnalarea complicității în faza de depunere a ofertelor. Pot apărea anumite comportamente tipice de licitare inexplicabile. De exemplu, numărul de firme care prezintă oferte pentru contractele de un anumit tip sau dintr-o anumită regiune rămâne mic sau constant în timp, în ciuda existenței multor competitori potențiali; cotele de piață în sectorul public sunt deținute de o singură firmă sau grup de firme dintr-un număr mai mare de competitori și rămân constante; informațiile date de auditori sau investigatori arată că prețurile din oferte diferă în mod substanțial de prețurile de piață imputate sau reale; același scris sau stil de exprimare specific unui furnizor apare în toate ofertele depuse. Oricare dintre acestea ar putea indica fraudarea licitațiilor. Dacă mai multe indicii apar concomitent, este poate cazul să se facă o anchetă amănunțită.

[Căsuța C3] Mai multe evenimente pot semnaliza posibilitatea corupției în faza de selectare a furnizorului în cadrul procesului de achiziții. De exemplu, dacă un contract este acordat furnizorului care nu a oferit cel mai mic preț sau unuia care nu are nici un fel de experiență în domeniul care va face obiectul contractului. Dacă se acordă contractul în urma unei reluări a licitației. Dacă oferta sau contractul sunt concepute pentru o sursă unică. Dacă se aduc modificări la caietul de sarcini de natură să redeschidă întregul proces de achiziții. Din nou, nici unul dintre acestea nu este un semn sigur. Dacă însă astfel de evenimente încep să se înscrie într-un tipar, este un semn că procesul de achiziții nu a fost atât de eficient pe cât ar fi trebuit.

[Căsuța B1] În faza de realizare a contractului, o serie de indicatori se corelează corupției și ineficienței, deși nici unul nu reprezintă o condiție necesară și suficientă. Contractul prezintă dintr-o dată depășiri ale costurilor planificate - de exemplu, în afara celor explicabile prin inflație sau modificări de specificații. Contractul prezintă schimbări de comenzi importante sau numeroase. Sunt acordate prelungiri de contract pe bază de sursă unică. Se renunță la un contract. Produsele sau serviciile nu prezintă performanțele specificate. Se prelungesc termenele de execuție sau de livrare. Costurile care depășesc în mod semnificativ reperele din țară sau din străinătate pot fi și ele un indicator de activitate ilicită.

REMEDII POLITICE

Pentru corupția sistematică din procesul de achiziții există numeroase remedii. Succesul în lupta împotriva corupției are nevoie de un angajament neechivoc al liderilor de a pune capăt mersului „împământenit” al lucrurilor și mentalității de „ungere a roții ca să meargă” și în schimb de a aloca resurse publice în lupta împotriva corupției. În același timp, liderii trebuie să fie întotdeauna conștienți de costurile incluse în orice măsură anticorupție.

Înainte de a analiza măsurile specifice, trebuie să mai menționăm două condiții importante care ajută în lupta anticorupție din domeniul achizițiilor. În primul rând, este fundamental sistemul bine definit de promovare în carieră al funcționarilor publici. Liderii municipali trebuie să asigure funcționarilor salarii decente, promovare pe merit și o carieră bine conturată. În al doilea rând, primarii trebuie să colaboreze strâns cu agențiile de investigații și aplicare a legii din afara administrației locale. Greșelile grave pot fi evitate printr-un schimb de informații încă de la începutul depistării unui caz de fraudă sau coalizare. Evident, șansele de succes în lupta împotriva corupției se măresc dacă aceste agenții au oameni talentați și onești.

Există și alte condiții generale favorabile luptei împotriva corupției, cum ar fi prezența instituțiilor democratice, a unei prese libere și agresive și a unor norme sociale care să promoveze onestitatea. Studiile statistice din mai multe țări arată că atunci când investitorii acordă un scor ridicat corupției într-o anumită țară, în țara respectivă tind să existe și drepturi economice și politice slabe, instabilitate politică și economică și un nivel scăzut de creștere economică.⁵

Majoritatea acestor condiții rămân, desigur, în afara controlului liderilor municipali. Ele pot însă reduce întinderea corupției în achiziții după logica formulei $C = M + D - R$. De exemplu:

Promovarea unor condiții de concurență ori de câte ori este posibil. Încurajarea situațiilor concurențiale în domenii în care ar putea apărea altfel monopoluri (altele decât monopolurile „naturale”) va elimina unele oportunități de apariție a comportamentului corupt. Teoria operativă este că mulți furnizori calificați și dornici de muncă vor concura la obținerea contractului, care va fi acordat celui mai eficient, ceea ce va face să scadă costurile achiziției asigurând în același timp maximul de valoare (surplus) pentru public. Achizitorul (administrația municipală) poate de asemenea recurge la amenințarea de a alege un alt furnizor. Atât teoria cât și unele mărturii empirice arată că industriile competitive, neintegrate, tind să prefere achizițiile fără prea multă implicare și contractele cu specificații atent definite.⁵

CASETA A3: Când nu se aplică modelul concurențial

Modelul concurențial prezintă situația în care un mare număr de furnizori calificați răspund unei cereri de oferte pentru satisfacerea unor necesități din administrație (sau din sectorul privat), iar autoritatea discriminatorie și dornică să obțină valoare maximă alege furnizorul care poate oferi bunurile sau serviciile la cel mai mic preț posibil, făcând să crească la maxim binele public. La limita modelului economic clasic, prețul bunurilor se stabilește la costul marginal de producere a acestora. Din păcate, realitatea diferă considerabil față de cazul ideal; iar modelul pur concurențial care garantează echitatea, onestitatea și eficiența poate deveni neaplicabil în mai multe forme posibile, între care:

1. În unele cazuri, incertitudinea informațiilor de care dispun oficialii de la achiziții face modelul concurențial ineficient împotriva corupției (și îl poate face și ineficient în sine).

2. Uneori administrația nu știe bine de ce are nevoie, în special când e vorba de proiecte foarte tehnice în care beneficiile specializării sunt semnificative (de exemplu în domeniul sistemelor informatice).
3. Achizițiile pentru care este nevoie de produse foarte diferențiate, cu trăsături unice de design sau care solicită tehnologie de ultimă generație pot să nu atragă decât un număr foarte mic sau chiar doar unul sau doi ofertanți.
4. Pierderile de cost al oportunității în cazul „concurenței prin fiat” pentru sectorul public pot fi mari, deoarece furnizorii pot să nu investească în anumite aspecte opționale specifice contractului, pe care le-ar fi făcut dacă experiența trecută ar fi fost un criteriu mai acceptat în obținerea de contracte noi și pentru că nu se oferă furnizorilor stimulente pentru un schimb de experiență și cunoștințe cu privire la nevoile de dezvoltare. (Kelman enunță elegant aceste principii.^{a)})
5. Contractorii pot manifesta aversiune față de risc, mai ales în cazul proiectelor mari, cerând administrației să împartă acest risc și să introducă riscul moral în procesul de achiziții.
6. Definirea „binelui public” și traducerea acestuia în termeni clauze contractuale ferme este dificil de realizat. În plus, funcționarii de la achiziții însărcinați cu achiziționarea de bunuri la prețuri eficiente din punct de vedere social nu împărtășesc uneori preferințele și elementelor compensatorii acceptabile pentru public (probleme șef-agent).

Unii observatori au sesizat aceste imperfecțiuni și altele presupuse de modelul concurențial „echitabil și deschis” și au sugerat alternative. Ei caută modalități de a beneficia de avantajele ce apar în urma unor relații pe termen mai lung, pentru a depăși simpla achiziție „după carte” și a crea stimulente de recompensare a performanțelor trecute. Kelman recomandă, între altele, să se acorde mai multă latitudine funcționarilor de la achiziții și să nu se excludă performanțele trecute dintre criteriile de selectare a furnizorilor.^{b)}

Note: a. Kelman, *Procurement and Public Management* [Achizițiile și gestiunea publică]

b. Kelman, *Procurement and Public Management*

O metodă de promovare a concurenței ar fi împărțirea proiectelor mari în proiecte mai mici, pentru a extinde numărul de concurenți potențiali în afara furnizorilor mari, sau care dispun de exces de capacitate. Această tactică este îndeosebi utilă în cazul achizițiilor de volum mare sau în care este vorba de produse pentru care se înțeleg foarte bine aspectele de cost și calitate.

După cum vom vedea mai jos, modelul concurențial devine inaplicabil în câteva situații binecunoscute, datorită asimetriei de informații, a unor necesități foarte diferențiate sau foarte sofisticate, a unor nepotriviri între ordonator și agent și altele (descrise în Caseta A2). Dar ca punct de plecare în orice inițiativă guvernamentală de îmbunătățire a eficienței și combatere a corupției, este bine să se prefere și, dacă se poate, să se creeze, mai multă concurență.

Simplificarea și clarificarea regulilor și regulamentelor. Atunci când corupția devine o problemă, ne gândim aproape reflex la crearea de noi reguli și regulamente ca soluție. Ideea ar fi să se reducă arbitrarul deciziei, să se promoveze concurența și să se protejeze echitatea și eficiența prin standardizarea procedurilor astfel încât acestea să devină transparente și abaterile de la norme mai ușor de sesizat.

Această strategie, însă, produce adeseori contra-efecte. Într-adevăr, costul publicării de reguli noi poate părea mic. Politicienii pot considera că acest mod de „rezolvare” aduce avantaje politice, iar promovarea de noi reguli și niveluri de control le poate

părea o bună formă de asigurare în cazul izbucnirii unor noi scandaluri de corupție. Dar de multe ori noile reguli și niveluri de control generează și costuri foarte mari. Încărcarea suplimentară a administrației poate deveni o povară. Mai mult, impunerea unor noi reguli fără o analiză atentă poate în final determina o restricționare a concurenței și acorda oficialilor mai multe puteri de monopol pe baza cărora să poată fi mituiți.

Un regulament poate crea sau reduce oportunitățile de corupție. Ca regulă de bază pentru verificare se poate folosi aceasta: Dacă un regulament creează noi puteri de monopol, cum ar fi un nou for de control; dacă se creează noi puteri discreționare în stabilirea aplicabilității, termenului sau efectelor; și când face mai dificil pentru cetățeni, ofertanți și alte departamente ale administrației să știe ce se întâmplă, atunci regulamentul va tinde să sporească, nu să limiteze corupția.

Dar dacă o reglementare înlesnește furnizorilor sau altor departamente ale administrației să concureze; dacă definește „linii mai clare” lăsând mai puțin loc judecății de valoare subiective; și dacă întărește responsabilizarea făcând posibilă introducerea unor noi indicatori de performanță sau fraudă, atunci corupția va tinde să se reducă. Și – ne grăbim să adăugăm – eficiența activității municipale va tinde să se îmbunătățească.

Întărirea responsabilizării și transparenței prin cele trei mecanisme de control – audit, inspecție și investigare. Sistemele moderne de audit și financiare, autocontrolul exercitat de sectorul privat, tehnicile de inspecție și investigare și analiza asistată de computer (eventual diagnoze confidențiale) pot crea schimbări instituționale prin desemnarea corectă a atribuțiilor, depistarea de la început a tiparelor de comportament ilicit și introducerea transparenței. În plus, aceste inițiative intimidează corupția.

Găsirea unui echilibru corect între reguli și regulamente pe de o parte și puterea discreționară pe de alta, este importantă în situațiile în care există corupție, dar nu de proporții epidemice. Primele conferă predictibilitate și legitimitate sistemului de achiziții, iar cea de-a doua oportunități pentru ca funcționarii publici onești și cu spirit întreprinzător să atingă nivelul de excelență. Modificarea structurii de bază a sistemului – care se traduce adesea prin transformarea relației ordonator-agent prin sisteme de recompense în funcție de rezultate – stă în centrul acestui ghid și va fi discutată pe larg în secțiunea privind inițiativele recente.

Pentru fiecare fază a procesului de achiziții sunt relevante mai multe sfaturi specifice. Liderul municipal poate utiliza căsuțele din Caseta A1 pentru a face o primă încercare de analiză politică și identificare de remedii. După evaluarea tipurilor, condițiilor și indicatorilor de corupție potențială la nivelul municipalității, va putea privi Coloana D unde va găsi un meniu de inițiative politice pe care să le analizeze în detaliu.

[Căsuța D1] Pentru a se feri de corupția din faza întâi, administrația trebuie să se asigure că în posturile legate de achiziții sunt angajate numai persoane de cea mai bună calitate. O abordare ar fi ridicarea autorității de a efectua achiziții la un nivel suficient de înalt din ierarhia organizației, astfel încât activitatea să fie controlată de oficiali onești și cu experiență. Dar elementele de bază ale activităților de achiziții fac necesari funcționari publici capabili și la nivelurile inferioare, astfel încât managerii de nivel mai înalt să se poată ocupa de ansamblul sistemului, fără a fi împovărați de detaliile obositoare ale contractelor de achiziții. În Statele Unite, reformele sistemului de achiziții instituite de Departamentul Apărării după 1980 au cuprins și standarde stricte de pregătire și experiență pentru toți funcționarii din posturi legate de activitatea de achiziții. Dar în multe municipalități din întreaga lume, funcționarii de la achiziții sunt neinstruiți și prost plătiți. Uneori sunt numiți din motive politice, pentru

a culege beneficii din comisioane pentru partidul aflat la putere. Din cauza unor structuri sau măsuri stimulative defectuoase sau din dorința expresă a politicienilor municipali, în miezul corupției din multe orașe se află oficiali neprofesioniști și slab motivați.

O a doua abordare este aducerea unor experți din afara agenției achizitoare care să contribuie la stabilirea necesităților și să completeze lipsa de cunoștințe tehnice care ar permite altfel unui furnizor fără simț etic să exploateze agenția. Această abordare poate implica formarea de comisii de specialitate pentru achiziții din rândul mai multor agenții municipale sau privatiza gestionarea și evaluarea achizițiilor. Agențiile specializate, cum ar fi Société Générale de Surveillance din Elveția sau Agenții Coroanei Britanice au experiență în elaborarea și implementarea unor complicate operațiuni de achiziții. Utilizarea unor astfel de agenții externe nu elimină cu totul tentația de coalizare, dar anvergura lor internațională și valoarea reputației de probitate pentru societatea mamă înseamnă că stimulentele interne vor fi mai probabil în favoarea onestității.

[Căsuța D2] Combaterea ofertelor coalizate a fost intens studiată, dar rămâne o problemă greu de detectat și prevenit. În Caseta 6 sunt prezentate mai detaliat aspectele implicate în această căsuță importantă a tabelului referitor la achiziții.

Metodele de selectare a ofertanților constau în triere pe baza performanțelor anterioare,⁵ determinarea onestității și capacității financiare; utilizarea unor garanții externe pentru oferte oneste și execuție fidelă; și în situațiile în care modelul concurențial devine inaplicabil, selectarea unei singure firme și negocierea „nemiloasă” cu aceasta⁵. De remarcat că, în general, cu cât o municipalitate ia mai devreme măsuri de tratare a furnizorilor potențial corupți în procesul de achiziții, cu atât mai puțin restrictive devin standardele de demonstrare necesare pentru descalificarea firmelor. Litigiile după licitație sunt costisitoare ca timp și bani, datorită regulilor stricte de descoperire și a cerințelor privind răspunderea de a dovedi impuse administrației. *Ante factum*, administrația își poate permite, în principiu, mai multă libertate de mișcare, dar există întotdeauna în compensație posibilitatea de comportament arbitrar sau chiar corupt. Crescând puterea discreționară, administrația se poate mișca mai repede, dar există și posibilitatea utilizării ilicite a acestei puteri – a se vedea în continuare discuția asupra posibilității ca și preselecția să fie utilizată în mod corupt.

Modificarea recompenselor și penalizărilor pentru ofertanți va afecta calculele acestora. De exemplu, contractele stimulative pot favoriza pe ofertanții cu simț etic (și eficiență) prin relaționarea recompenselor monetare sau a acordării de noi contracte de costuri și de calitate execuției. Întărirea severității și certitudinii penalizărilor, interdicțiile de a mai participa, sancțiunile penale și publicitatea negativă vor afecta reputația unei firme învinuite și vor descuraja deci un potențial ofertant necinstit.

Strategiile de informare fac să crească probabilitatea detectării coalizărilor și prin aceasta oferă, dacă se combină și cu o înăsprire a penalizărilor, un puternic element descurajator. Există patru abordări specifice și anume: utilizarea sistemelor computerizate pentru detectarea coalizărilor prin identificarea anumitor tipare de ofertare; creșterea numărului de agenți instruiți pentru activități sub acoperire, supraveghere, estimări de cost și sondaje de piață; dobândirea unor informații „interne” prin terți (de exemplu, buletine informative de specialitate, consultanți, auditori); și obținerea de informații de la ofertanții înșiși (angajați nemulțumiți, ofertanți perdanți, firme care nu participă).

Restructurarea relației achizitor-ofertant poate duce la o creștere a concurenței prin încurajarea agresivă a participării unor firme noi prin publicitate, diviziunea riscurilor și publicitate lărgită; reducerea autorității discreționare a oficialului de la achiziții prin

prevederi care să reglementeze posibilitatea de a comanda modificări, continua contractul din surse unice și califica situațiile drept „urgente”; rotarea funcționarilor de la achiziții pentru a împiedica familiaritatea cu contractanții; redefinirea necesităților organizației pentru a face posibilă achiziționarea de bunuri standardizate cu prețuri de piață stabilite; integrarea pe verticală pentru a produce și asigura bunul respectiv în sectorul public; și făcând din „coruptibilitate” un criteriu în stabilirea specificațiilor privind intrările și a indicatorilor de merit în raport cu performanțele. Noțiunea centrală este structurarea relației dintre municipalitate și furnizori astfel încât să se înlocuiască tentațiile de corupție printr-un set de măsuri care să pedepsească proasta performanță, dar să recompenseze atât oficialul achizitor cât și pe contractantul care creează valoare (surplus) pentru municipalitate.

În sfârșit, autoritatea achiziitoare poate promova schimbarea de atitudine culturală cu privire la coalizări prin disocierea acestora de scopurile considerate acceptabile, educarea contractanților cu privire la procesul de licitație concurențială și promovarea identificării ofertantului cu scopul social sau public al realizării contractului.

[Căsuța D3] Combaterea corupției în faza a treia a procesului de achiziții poate îmbrăca multe forme. Autoritatea de decizie poate fi ridicată la un nivel înalt, presupunând că se profită de avantajele analizei ierarhice și de experiența unui funcționar superior și deci cu mai mare vizibilitate, care ar avea mai mult de pierdut decât de câștigat din practicarea favoritismului. Creșterea severității și certitudinii penalizărilor funcționarilor publici (și a partenerilor lor din sectorul privat) prinși în aranjamente de contractare ilicite duce la descurajarea infracțiunilor. Transparența evaluării poate fi îmbunătățită pe mai multe căi: (1) impunerea unor justificări în scris și analize la vârf ale modului în care s-a contractat ori de câte ori se alege o ofertă cu un preț mai mare decât cel minim sau când achizițiile prezintă acțiuni deosebite, cum ar fi reluarea licitației, contracte cu furnizor sursă unică, modificări ale caietului de sarcini; (2) deschiderea ofertelor în public; și (3) solicitarea unei analize din afară a deciziilor de achiziții, fie ca activitate permanentă, fie prin sondaj.

În scopul împiedicării corupției, liderii municipali pot anunța public un număr fix de acțiuni de interceptare aleatorii ce se vor efectua în decursul unei perioade de timp determinate, de exemplu pe parcursul unui an. Deși participanții la contract sunt conștienți că o astfel de supraveghere are loc regulat în culise, anunțarea ca certitudine că se vor efectua un număr de controale cu plus de resurse conferă ideii relevanță permanentă și vizibilitate. Acestea vor determina furnizorii sau funcționarii publici imorali să se gândească de două ori înainte de a cădea la învoieli necurate, sau cel puțin va face să crească costul de a o face fără a fi prinși.

[Căsuța D4] În faza a patra, două tehnici standard – rotarea agenților și alocarea de resurse suplimentare pentru investigare și supraveghere – contribuie la descurajarea și reducerea oportunităților de corupție. Pentru achizițiile de rutină de bunuri standardizate, contractele pot fi reangajate la intervale de timp regulate. Atunci când contractele cu furnizori sursă unică sunt prelungite în mod regulat (de exemplu anual) sunt utile studii de piață și costuri.

LUCRĂRI RECENTE REFERITOARE LA ACHIZIȚII

Oficialii alegeți, elaboratorii de politici administrative și universitarii continuă să se concentreze asupra modalităților de a face din achiziții un proces mai eficient și mai puțin vulnerabil față de corupție. De exemplu, continuă să se dezvolte lucrările politice și științifice referitoare la problema ordonator-agent și accentul pe care aceasta îl pune pe contracte cu multe stimulente. Lucrările moderne tratează toate fazele procesului de achiziții și se aplică în general mai mult municipalităților cu funcționari publici talentați, care se bucură de unele dintre avantajele democrației (în special de un sistem

juridic coerent susținut de instanțe) și care au făcut progrese în distrugerea „culturii impunității” în care înflorește corupția.

În centrul acestor teorii stă recunoașterea faptului că modelul concurenței pure, oricât ar fi de bun în definirea limitelor între care se desfășoară procesul de achiziții și oricât de dezirabil ca ideal, este uneori neadecvat în realitate. Asimetriile de informații, dezvoltările tehnologice neprevăzute, inovațiile cu caracter de unicitate și trăsături calitative greu de definit sau de măsurat fac dificil de argumentat că licitațiile concurențiale, lipsa schimbului de informații și caietele de sarcini cu specificații perfect definite sunt fezabile sau chiar de dorit.

Un exemplu binecunoscut este cel al „ruinării câștigătorului”, în care firma câștigătoare pierde bani pentru că a subestimat costurile – și ca urmare poate da rezultate slabe sau chiar rezilia contractul.⁵ În unele situații, dacă se permite ofertanților să facă schimb de informații confidențiale cu privire la costuri se pot obține oferte mai acceptabile din punct de vedere social, dar acest lucru va facilita, evident, coalizările. Într-adevăr, unii economiști susțin că, în situații recunoscute ca un caz extrem, coalizarea este de preferat ofertelor independente.⁵

Un al doilea exemplu privește așa-numita „problemă la zid”. După câștigarea contractului, furnizorul obține un volum considerabil de informații confidențiale care îi asigură avantaje în următoarele licitații pentru contracte. Cu aceste informații private, furnizorul poate face uz de ceea ce este de fapt o putere de monopol (după câștigarea contractului) pentru a mări prețurile. Folosirea unor surse duble sau a unor scheme de suportare a costurilor în comun ar putea fi măsurile eficace în acest caz; pe de altă parte, ele pot duce la sacrificarea economiilor de scară și a specializării.

Să privim acum alte exemple în care noile percepții îmbogățesc discursul despre eficiență și corupție în achiziții. Un mecanism de largă aplicabilitate, mai ales în fazele unu și trei ale procesului de achiziții este mecanismul de „protest”. Firmele pot prezenta contestații dacă sunt de părere că au fost excluse pe nedrept prin formularea din caietul de sarcini sau că procesul de evaluare a fost influențat subiectiv sau în orice fel necorespunzător. Prin această inițiativă o comisie cvasi-judecătorească este investită cu autoritatea de a reține documente, acorda sancțiuni disciplinare funcționarilor publici și reevalua deciziile de achiziții. Contestațiile declanșează întâzieri uneori prelungite plus costul administrativ de înregistrare, probare și adjudecare. Ca atare, ele pot fi costisitoare pentru responsabilul cu achizițiile, pentru firmele concurente și pentru public. Pe de altă parte, se întăresc astfel stimulentele pentru ca funcționarii publici și furnizorii să adopte un comportament mai scrupulos. Mai mult, administrația se poate folosi de interesul propriu al ofertanților perdanti care nu recurg la complicitate și care depun contestații, ca să depisteze și să urmărească corupția. Dreptul la contestații este una dintre prevederile principale ale Legii concurenței în contractări adoptată de Congresul SUA în 1984 pentru a reglementa achizițiile de echipamente automate de prelucrare a datelor și telecomunicații.⁵

O altă inițiativă valoroasă este motivarea funcționarilor de la achiziții cu stimulente corelate cu performanțele contractului. Deși nu este o idee nouă, corelarea salariului de performanțe a căzut oarecum în desuetudine în era mentalității de îndrituire. Ea a început să revină acum, pe măsură ce managerii din sectorul public sau privat eficientizează și micșorează activitățile, cu accent pe concurență, meritocrație și răspundere pentru performanțe – toate acestea necesitând culegerea a mai multe informații și de mai bună calitate⁵. Principiul „intensității stimulentei” în relația șef-agent poate ajuta liderii municipali și echipele de achiziții să motiveze „agenții” de achiziții din administrație și să reducă tentația de comportament corupt în toate fazele procesului de achiziții, mai ales în fazele unu, trei și patru. Principiul intensității măsurii

stimulative spune că stimulentele pentru agent trebuie să fie o funcție crescătoare a veniturilor marginale față de sarcina de lucru, de acuratețea cu care poate fi măsurată performanța, de reacția pozitivă față de stimulente și de toleranța agentului față de risc⁵. Pe fundalul unei reforme instituționale care include și o mai bună informare și participare a lucrătorilor, salariul în funcție de performanță este un instrument puternic în mâna liderului municipal⁵.

În ultimii ani a continuat să fie dezvoltată ideea precalificării ofertanților pentru contracte de achiziții. Această inițiativă extinde ideea comună a trierii prealabile sau preselecției ofertanților dusă un pas mai departe, prin oficializarea procesului și publicitate, adeseori implicând folosirea unui chestionar. Pentru a putea descoperi eventuale nereguli, se efectuează analize detaliate ale persoanelor importante din firmele furnizoare (reputație și apartenență la alte firme de profil sau de altă specialitate) legăturile firmei (de exemplu, aceiași membri în consiliile directorate) activele și pasivele companiei și experiența anterioară.

Calificarea preliminară este instrumentul central dintr-un set de instrumente administrative – utilizate în paralel, în afara sistemelor juridice și de urmărire a aplicării legii – folosite în atacul asupra corupției în contractarea construcțiilor de școli în New York City. Pentru a contribui la stăvilirea valului de corupție care parazita construcția școlilor, oficiul inspectorului general al Autorității pentru Construcția Școlilor din New York City folosește acum calificarea preliminară – pe baza unui chestionar de patruzeci de pagini – pentru fiecare firmă care aspiră să obțină contracte de construcție de școli. Eficacitatea acestuia este reflectată de observația: „O serie de firme au dorit să spună foarte clar că se tem de sancțiunea administrativă de interdicție de participare mai mult decât de urmărirea penală”. În cinci ani, acest proces, dublat de alte sancțiuni administrative a fost foarte eficace în distrugerea corupției.⁵

Activitatea masivă de achiziții a administrației de la toate nivelurile, dublată de costul supravegherii, face imposibilă efectuarea de investigații aprofundate ale posibilelor cazuri de corupție la fiecare proiect. Dar progresele tehnice extraordinare realizate în domeniul computerelor fac posibil auditul și analiza econometrică automatizate la o scară și un nivel până acum imposibile. Asimilând cunoașterea regulilor deciziei pe baza informațiilor obținute în cursul investigațiilor cazurilor de corupție de-a lungul timpului, modelele computerizate au astăzi suficientă acuratețe pentru a semnaliza cazurile de posibile nereguli. Fraudarea licitațiilor în construcția de autostrăzi, de exemplu, este indicată de modelul econometric care compară tiparele de licitare ale membrilor și nemembrilor de carteluri.⁵

Aplicabile în primul rând în faza de evaluare și selecție a procesului de achiziții sunt susmenționatele mecanisme de contestare, criteriile pe durata ciclului de existență utilă, evaluările independente (care dezvoltă ideea convențională), legislația „ușii turnante” și intensitatea măsurilor stimulative în relația șef-agent. Pentru a împiedica sublicitarea și înclinația pentru umflarea ulterioară a costurilor, în unele achiziții se pot folosi criterii bazate pe întregul ciclu de existență utilă a produsului, de la fabricare la eliminarea finală. Consultanții externi de integritate impecabilă pot fi cei care efectuează analizarea ofertelor și selectarea câștigătorilor, înlăturând astfel posibilitatea corupției din partea agentului (deși se deschid astfel căi de canalizare a aceluiași tip de corupție în alte părți). Unele organizații internaționale cum ar fi susmenționata Société Générale din Elveția și Agenții Coroanei Britanice au gestionat operațiuni de achiziții pentru guverne și firme din întreaga lume. Legislația „ușii turnante” face mai dificil pentru funcționarii din administrație să găsească loc de muncă la firmele cu care au stabilit relații pe parcursul mai multor licitații. În sfârșit, intensitatea stimulentei în relația șef-agent poate îmbunătăți eficiența și reduce în același timp înclinația spre corupție determinată de sărăcie.

Câteva dintre noile abordări dau speranțe de îmbunătățire a procesului de achiziții în faza de livrare a bunurilor sau serviciilor. În domenii tehnologice de vârf, cum ar fi computerele, progresul tehnologic și curba învățării pot duce rapid la scăderea costurilor, iar administrația poate profita de o serie dintre beneficiile acestor progrese prin introducerea „clauzelor de reîmprospătare”. Acestea trebuie formulate astfel încât să ofere protecție împotriva uzurii morale a tehnologiei și a exploatării acesteia de către furnizori, care altfel ar încasa diferențele datorate efectelor progresului tehnologic sau curbei învățării. De fapt, clauzele permit furnizorilor să ofere echipamente de generație mai nouă care răspund întocmai sau depășesc performanțele din caietul de sarcini la un preț identic cu cel din oferta inițială.

Utilizarea surselor duble, un mijloc folosit uneori și de Departamentul Apărării din SUA pentru achiziționările de sisteme de înaltă tehnologie, are ca scop evitarea monopolului sau a încasării diferențelor de către o singură sursă ulterior, prin achiziționarea inițială a tehnologiei cu scop „educativ” sau „de învățare”, care poate apoi fi transferată unui al doilea furnizor în cadrul licitației. Dacă se folosesc contracte cu sursă unică de aprovizionare, cercetarea costurilor și calității pe piață și a conturilor firmei pentru identificarea costurilor sale reale pot fi utile pentru stabilirea prețurilor și compensațiilor în contractele viitoare. Marina și Aviația SUA au utilizat cu eficacitate această tehnică la achiziționarea motoarelor cu reacție pentru avioanele de înaltă performanță de la doi furnizori, General Electric și Pratt & Whitney. Liderii municipali ar trebui să analizeze posibilitatea achiziționării din două surse atunci când bunurile sunt relativ rezistente la uzura morală, când produsele nu reprezintă tehnologii noi și contractele de achiziții pot fi acordate pe mai mulți ani.⁵

O altă idee - de fapt doar o dezvoltare și actualizare a uneia mai veche la timpurile moderne - de relevanță deosebită pentru toate fazele unui proces de achiziții este utilizarea unor autorități externe de audit/control. Mai simplu spus, în multe situații auditorii interni nu sunt la fel de credibili sau de agresivi ca cei din afară. Utilizarea controlului extern a fost una dintre principalele recomandări ale comitetului care a examinat recent corupția din Departamentul de poliție din New York City și este aplicabilă în politicile de achiziții la nivel sub-național. Practicată deja la nivel național în unele țări (Statele Unite și Marea Britanie, de exemplu, utilizează de multă vreme corpuri de investigare și control), ideea este o dezvoltare a conceptului de păstrare a independenței controlului prin menținerea responsabilizării în zona funcțională.⁵

După cum am discutat în text, grupurile de cetățeni și sectorul privat pot oferi ele însele un fel de control extern, recunoscând valoarea promovării concurenței loiale și de desfășurare a activității în condiții de probitate. (Transparency International este un astfel de exemplu). Primarii vor trebui să analizeze multiplele căi prin care ofertanții înșiși ar putea fi determinați să dea în vileag practicile de corupție și să se automonitorizeze.

EFACTE DE ORDIN SECUNDAR

Multe dintre aceste contramăsuri de combatere a corupției nu presupun numai costuri directe, ci și efecte de „ordin secundar”: modificări determinate chiar de aceste contramăsuri sau consecințe dinamice ale actorilor lipsiți de scrupule din procesul de contractare care vor căuta căi de ocolire a noului mod de afaceri impus. Unele dintre aceste efecte deschid porțițe spre alte tipuri de corupție, altele fac doar procesul de licitare inefficient și mai costisitor pentru public. Chiar și instrumentul cel mai direct, promulgarea de legi și regulamente, poate atrage corupție și costuri.

În primul rând, regulile pot crea oportunități pentru alte tipuri de corupție. De exemplu, Gywali notează că un tipar de corupție tipic în cadrul proiectelor de sisteme de irigații, canalizare și construcții de drumuri din Nepal „apare în cadrul unei structuri de reguli

și regulamente adeseori atât de stufoase încât oferă acoperirea ideală pentru însușirea unor profituri necuvenite. Corupția are loc prin respectarea meticuloasă a înseși regulilor menite să o împiedice⁵.

Apoi, costurile administrative ale noilor reguli pot fi chiar ele mari, cea ce va afecta eficiența. În plus, scoaterea tuturor deciziilor discreționare în afară de cele mai neimportante din mâna funcționarilor de la achiziții reduce în același timp oportunitățile lor de a realiza excelența în achiziții prin utilizarea experienței, bunului simț și cunoștințelor de specialitate legate de contract. (Acesta est principalul argument folosit de Steven Kelman în pledoaria sa pentru putere discreționară în achizițiile de sisteme computerizate din Statele Unite.⁵)

Promulgarea unor noi reguli și regulamente nu trebuie deci să fie reacția automată față de corupție. Când ajută regulile și regulamentele? Formula $C = M + D - R$ ne poate îndruma. Regulile tind să reducă gradul de corupție atunci când fac să scadă puterea de monopol, clarifică și limitează puterea discreționară și ușurează responsabilizarea. Ele stimulează corupția atunci când dau funcționarilor noi puteri de monopol, cu o definire vagă a puterilor discreționare și prea puțină transparență.

Multe alte inițiative anticorupție prezintă potențial de apariție a efectelor secundare. Utilizarea consultanților externi, de exemplu, elimină suspiciunile de complicitate cu ofertanții ce ar putea plana asupra funcționarilor, dar creează posibilitatea complicității între consultanți și furnizorii lipsiți de scrupule, sau chiar între consultanți și funcționarul de la achiziții. Integrarea pe verticală, deși poate inevitabilă în unele situații în care corupția este în floare și a devenit deja regula general acceptată, plasează administrația în competiție cu sectorul privat la produse pe care le poate produce acesta din urmă. Astfel apare antiteza concurenței care conduce la problema standard „produci sau cumperi” cu care se confruntă mulți oficiali. Dacă administrația începe să inspecteze firme super curate și se descoperă că o face, pot apărea efecte de publicitate negativă. Contractele cu diviziunea riscurilor fac să crească probabilitatea riscului moral – sub-investirea de către contractor deoarece are o parte din riscuri „asigurate”.⁵ Rotarea agenților de achiziții între agenții sau de la o zonă funcțională la alta presupune costuri de oportunitate, mai ales negarea beneficiilor experienței dezvoltate în timp în anumite domenii specializate. Sondajele de costuri în vederea stabilirii schemei de plăți pe perioada de timp următoare poate încuraja furnizorii să umfle costurile sau să folosească metode cu costuri mai mari, pentru a-și asigura venituri mai mari.

Nici metodele mai recente de combatere a corupției nu sunt lipsite de probleme de ordin secund. Vom analiza aici două exemple de procurare din sursă dublă și de contestare a contractelor, discutând mai detaliat cel de-al doilea caz.

Procurare din două surse

Deși procurarea din două surse poate da rezultate bune în unele cazuri, efectele secundare își fac totuși apariția. Mai întâi, deoarece profiturile așteptate sunt de la început mai mici, unele firme, poate chiar cele mai dezirabile, pot opta să nu participe la licitații, permițând unor producători cu costuri mai mari să facă oferte și să câștige contractele. În al doilea rând, stimulentele de a investi în cercetare, dezvoltare și capital pentru câștigătorul contractului „de învățare” sunt mai mici, deoarece profiturile ulterioare vor fi și ele mai mici. Deși aceste efecte secundare afectează mai mult eficiența economică decât corupția în sine, scăderea concurenței poate face loc înțelegerilor în fazele inițiale. Câștigătorul primei etape, pentru a-și asigura câștig poate inaccesibil în faza ulterioară a cumpărării producției integrale, poate fi îndemnat să încheie aranjamente cu furnizorii concurenți.

În mod asemănător, precalificarea ofertanților pentru achiziții poate scoate din cursă mulți furnizori potențiali, care altfel ar putea fi tentați să se lase atrași în aranjamente. Însă procesul de precalificare practic dă posibilitățile de corupție înapoi cu o fază în procesul de contractare, creând un alt „punct de control” în care trecerea să fie reglată printr-un mecanism. Ca urmare, locul în care apare corupția poate foarte bine să devină cel în care are loc calificarea pentru includerea în grupul celor precalificați. Așa cum observă Heymann: „...orice aglomerare în orice punct al sistemului administrativ necesită o anumită alegere a celor care obțin accesul sau a ordinii în care se acordă acesta și acest lucru creează întotdeauna puterea discreționară de a decide cine este servit sau cine este servit primul. Această putere discreționară poate fi vândută fie de inspectorul care trebuie să aprobe o construcție nouă, fie de secretara care face programarea și care controlează accesul la funcționarul public.”⁵

Mecanisme de contestații

Un alt exemplu de instrument anticorupție relativ recent, care poate da naștere unor efecte nedorite de ordin secundar este mecanismul de protest. Într-un sistem cu legi recunoscute și clar aplicabile și cu un sistem juridic abilitat, ar trebui ca teoretic mecanismul de contestare să încurajeze concurența și să ajute la alinierea recompenselor pentru funcționarii de la achiziții cu deciziile de optimizare a valorii sociale adăugate. Mecanismul împiedică corupția dându-le „victimelor” acesteia – furnizori de înaltă calitate care pierd licitațiile din motive altfel inexplicabile – un mijloc de a-și prezenta reclamațiile legitime în fața unui organ cvasi-judiciar, ajutând astfel la demascarea corupției. De fapt, încurajarea contestațiilor îmbunătățește transparența.

Cu toate acestea, contestațiile înseși aduc unele atingeri binelui public – direct, prin cheltuielile administrative și de judecată de prezentare a dosarului, apărare și adjudecare a contestației; și indirect, prin costurile de oportunitate asociate cu întârzierea unei construcții sau achiziții în mod inutil. Pentru contracte de foarte mare valoare sau cu costuri foarte mari de pregătire a ofertei, în special cele ce urmează a fi executate într-un orizont de timp mai îndepărtat, chiar furnizorii care pierd din motive legitime și justificate pot fi tentați să depună o contestație în virtutea inerției. Deși aceasta nu va ajuta furnizorului să recupereze o parte din costuri în urma deciziei cu privire la contestație, ea va semnaliza conducerii societății respective că respectivul contract (și rezultatul muncii celor implicați) putea fi câștigat dacă nu existau nereguli în procesul de selecție. Într-adevăr, spune Kelman: „Aproape o treime dintre cel mai recent câștigate contracte majore discutate de subiecții Sondajului în rândul Managerilor firmelor de computere au fost contestate.”⁵ Un oficial important de la achiziții din Departamentul pentru Agricultură al SUA notează: „De obicei, ori de câte ori nu câștigă ofertantul cu prețul cel mai mic, apar contestații”⁵

Marshall și colab. au clasificat efectele secundare neintenționate ale procesului de contestații în trei categorii:⁵

1. **Supra-descurajare.** Administrația, prin funcționarul de la achiziții, ia decizia mai puțin optimă pentru a evita să suporte costurile unei contestații probabile sau anunțate. Istoricul de contestatar al unui furnizor poate da legitimitate deciziei unui funcționar de la achiziții, chiar dacă nu este vorba de corupție.
2. **„Poșta”.** Deși oficialul de la achiziții și procesul în sine sunt ireproșabili în efectuarea unei anumite achiziții, guvernul poate oferi firmelor contestatare plăți în numerar pentru a evita cheltuieli de judecată sau întârzieri în instanță.

-
3. **Cumpărări.** Firmele care au depus contestații serioase ajung la înțelegeri de culise în schimbul unor plăți în numerar din partea firmei câștigătoare. Marshall și colab. arată că aceste înțelegeri în afara instanței „dau ofertanților înțeles dinainte un minunat forum legal în care să-și încheie afacerile – este posibilă astfel libera comunicare cuplată cu plăți în numerar sau în natură între aparenti competitori.”⁵ În unele cazuri, pentru administrație, diferența între prețul plătit în procesul de împăciuire și cel pe care l-ar fi plătit dacă ar fi existat înțelegeri între competitori poate fi mică sau inexistentă.⁵

Furnizorii vor calcula costurile și beneficiile de depunere a contestațiilor și vor acționa probabil rațional timp de mai multe oferte. Calibrarea modului în care sunt alocate costurile procesului de contestare (de exemplu, utilizarea unor obligații forfetare și distribuirea cheltuielilor de contestare între contestatarii câștigători și cei perdanți sau agențiile guvernamentale de achiziții) pot contribui la crearea unui echilibru în cadrul sistemului, în care se injectează transparență și onestitate în sistemul de achiziții, în același timp cu optimizarea beneficiilor sociale.

În mod clar, combaterea acestor efecte nu este ușoară. Desigur și alte inițiative instituite pentru împiedicarea corupției sau pentru modificarea sistemului astfel încât să se elimine de la început tentația unor acte de corupție (respectiv, inițiative de scădere a puterii de monopol, de stabilire a stimulentei în funcție de rezultatele dorite și de creștere a transparenței vor duce la atenuarea incidenței și severității corupției de ordin secund. Cu toate acestea, astfel de efecte dinamice nu pot fi într-un totu evitate.

Ceea ce nu trebuie să uite liderii municipali este că pentru întreruperea culturii impunității create de corupția sistematică în achiziții este nevoie de un medicament puternic. Implementarea unei strategii de combatere a corupției va implica un set de măsuri care, prin efecte de ordin secundar (și terțiar și așa mai departe) vor crea un nou echilibru în procesul de achiziții. Costurile ascunse ale acestor efecte secundare pot fi foarte mari; iar liderii municipali trebuie cel puțin să fie conștienți de existența lor, dacă nu chiar să se ferească de ele în mod explicit, atunci când concep strategia inițiativelor anticorupție în contextul situației specifice din municipiul lor.

CONCLUZIE

Ce poate deci face un lider municipal interesat să prevină corupția în achiziții? Rețetele politice pot părea conflictuale. De exemplu, specificații vagi pot duce la creșterea costurilor de regie prin primirea unui număr excesiv de oferte, dar specificații foarte stricte pot reduce prea mult numărul ofertelor și înlesni înțelegerile prealabile. A permite furnizorilor sau a îi forța să facă schimb de informații confidențiale poate determina o creștere a eficienței, dar un schimb prea intens poate facilita înțelegerile între firme acolo unde acestea nu existau. Efectele de ordin secundar pot reduce eficacitatea unor inițiative implementate în vederea stârpirii corupției, putând chiar determina apariția altor forme de corupție. În plus, multe noi evoluții ale luptei împotriva corupției, care ar putea fi mai relevante în orașele din lumea dezvoltată decât în cele din țările în curs de dezvoltare, pot părea atrăgătoare înainte să intervină constrângerile realității. Există de asemenea problemele endemice în încercarea de a face deosebire între achizițiile corupte și acela care sunt doar ineficiente din punct de vedere economic.

Încercarea de a croi un drum printre aceste indicații aparent contradictorii poate părea dificilă, mai ales în condițiile unice ale fiecărui oraș. În mod clar, nu există un remediu universal pentru toate orașele. Însă primarii dispuși să atace achizițiile ca parte a unui asalt mai amplu asupra corupției sistematice ajung la achiziții abia după ce au făcut toți ceilalți pași descriși în această carte. Mai ales cei prezentați în Caseta 17. Aplicând

cadru de analiză politică (prezentat în Caseta 4) la situația specifică a orașului lor, efectuând o evaluare a vulnerabilității (așa cum sugerează Caseta 11), stabilind o strategie axată pe sisteme și începând să o și pună în practică – eventual prin „prinderea peștilor mari” sau culegerea „fructelor de pe crengile de jos” – liderii municipali vor obține o înțelegere mai bună a inițiativelor adecvate pentru combaterea corupției în domeniul achizițiilor, unde se pot afla de asemenea fructe pe crengile de jos sau pești din cei mari.

În plus, primarul și ceilalți lideri au deja începută activitatea de simplificare a sistemului de servicii publice – mai ales cel de recompensare și stimulare – pentru a se asigura că în posturile cheie din achiziții există persoane calificate și cu o bună motivare. În plus, așa cum am arătat mai devreme în text, liderii municipali vor avea deja incluse în echipa care se va ocupa de atacarea corupției în achiziții autoritățile de aplicare a legii, mai ales poliția.

În mod clar, în situații extreme de corupție galopantă, instituții democratice slabe și un climat de neglijență benignă, un lider municipal nu poate să-și permită luxul de a explora ideea nouă de descentralizare a puterii discreționare. Vor fi mai întâi necesare reguli și regulamente mai tradiționale, care să readucă echilibrul în sistem; costurile birocrăției sunt mici față de costurile potențiale ale autorizării și întăririi puterii discreționare. În astfel de situații extreme este esențial să se dezvolte un sistem de carieră în funcția publică echitabil, bazat pe stimulente și bine înțeles de ambele părți. Nu există prea mulți oameni talentați în administrație, dar experimentele cu introducerea și dezvoltarea indicatorilor de performanță și stimulente în funcție de aceștia merită să fie privite ca priorități.⁵

Caseta A1 oferă o foaie de parcurs utilă primarului în identificarea unui meniu de opțiuni convenționale pe care să le adapteze la situația unică a municipiului său. Între variabilele/condițiile cheie se numără:

- **Tipul de produs:** este materialul un aparat, un pachet software, o bază de date, ceva tangibil predat administrației pe baza contractului? Sau este vorba de un serviciu pe care furnizorul îl asigură în numele și eventual sub supravegherea administrației? Este în general mai ușor să se evalueze calitatea unui bun material decât a unui serviciu. În cazul unui produs tangibil, un proces de licitație poate ajunge mai ușor la un nivel de echilibru.
- **Conținutul tehnologic al produsului:** Este produsul o ultimă cucerire a tehnicii? Sau este vorba de un bun cotidian, nesofisticat, ca de exemplu consumabilele? Nivelul de incertitudine asociat tehnologiilor de vârf va determina în mod inevitabil firmele să adopte o atitudine de evitare a riscurilor, mai ales în contracte cu sume mari. Contractele care păstrează stimulente clare și reușesc să evite problemele de risc moral sunt mult mai greu de pus la punct.
- **Măsurabilitatea rezultatelor/succesului achiziției:** Ne putem asigura de succesul sau eșecul unei achiziții în mod direct sau cuantificabil? Sau este această evaluare inerent calitativă și subiectivă? Cu cât produsul are un caracter mai general și este mai bine înțeles, cu atât pot fi estimate mai bine costul și calitatea și cu atât va fi mai puternică pârgia stimulentele ce vor putea fi introduse în contract.
- **Frecvența achiziției:** Administrația municipală efectuează achiziții de astfel de articole sau clase de articole frecvent sau nu? Achizițiile frecvente fac mai posibil schimbul de informații între conspiratori și rotirea ofertelor câștigătoare pe parcurs.
- **Numărul potențialilor furnizori:** Mulți sau puțini, eventual doar unul singur? Puterea de monopol se află în antiteză cu concurența.

-
- **Elasticitatea cererii administrației:** Există înlocuitori pentru acest produs sau este vorba de un articol unic? Când cererea este inelastică, furnizorii au ocazia de a controla prețul.
 - **Sistemul de carieră în funcția publică:** Este acest sistem bine dezvoltat, cu mobilitate ascendentă determinată de merite, plata bazată pe stimulente și compensații adecvate pentru a satisface nevoile familiei? Sau este vorba de un sistem slab specificat, bazat pe vechime, cu salarii și compensații marginale sau sub nivelul de subzistență și echitatea pe orizontală predomină? Un sistem al carierei prost articulat, în care funcționarii sunt prost plătiți și performanțele nu sunt răsplătite prin recompense creează tentații chiar și pentru cel mai devotat funcționar public; cei mai talentați vor căuta serviciu în altă parte. Reformele în acest domeniu sunt fundamentale pentru prevenirea corupției, așa cum am sugerat și în alte capitole.
 - **Cadrul guvernării:** Sunt instituțiile democratice larg răspândite și eficiente? Sau sunt inexistente sau atrofiate? Concurența loială nu poate înflori în condiții de anarhie.
 - **Proeminența sectorului public ca actor economic:** Sectorul public joacă un rol proporțional relativ mic în activitățile economice ale municipalității și regiunii înconjurătoare? Sau domină el coplesitor activitatea economică din sectorul privat și oferta de locuri de muncă? Monopolul puterii de cumpărare poate genera corupție în lipsa unor măsuri efective de control.