

Cuprins

<i>Lista figurilor</i>	7
<i>Lista tabelelor</i>	8
Introducere	9

Partea I. Analiza corupției

Capitolul 1. Ce este corupția și cum poate fi măsurată.....	17
1.1. Introducere	17
1.2. Problema definițiilor corupției.....	18
1.3. Problema măsurării corupției	48
1.4. Concluzii	64
Capitolul 2. Corupția și dezvoltarea economică	67
2.1. Introducere	67
2.2. Abordarea moralistă	67
2.3. Abordarea revizionistă : critica abordării moraliste	75
2.4. Concluzii	92

Partea a II-a. De ce indivizii aleg corupția

Capitolul 3. Corupția ca rezultat al unei decizii raționale	97
3.1. Introducere	97
3.2. Literatura privind corupția	99
3.3. Modelul principal-agent în literatura privind corupția	100
3.4. Soluții de intervenție	118
3.5. Concluzii	120
Capitolul 4. Corupția și factorii instituționali : încredere și reciprocitate	121
4.1. Introducere	121
4.2. Acțiunea rațională și instituțiile	123
4.3. Formal și informal	138
4.4. Încredere și reciprocitate	146
4.5. Concluzii	166
Capitolul 5. Corupția ca manifestare specifică unui mod de organizare (ierarhia)	168
5.1. Organizarea birocratică	168
5.2. Concluzii	203

Partea a III-a. Corupția în postcomunism

Capitolul 6. Corupția în context postcomunist	207
6.1. Menținerea pe traiectorie	214
6.2. Metode	216
6.3. Concluzii	238
Concluzii	241
<i>Bibliografie</i>	245

Acceptând implicit definiția sistemică a corupției, Henry Ford (1904) afirmă că această degradare se datorează unor factori constituționali/instituționali, și nu caracterului uman/individului: „S-a dovedit a fi corectă opinia lui Hume că acțiunile de corupție din vremea sa se datorau unor condiții vitrege, și nu oamenilor răi” (p. 677). Nu oamenii de afaceri au inițiativa corupției, ci sunt doar complici pentru a putea supraviețui. Corupția, în viziunea lui Ford, provine de la sistemul existent la acea vreme în SUA, de alegere nu numai a politicianilor, ci și a funcționarilor publici prin vot popular. Sistemul încuraja clientelismul politic¹. Astfel, un sistem de reguli care produce o guvernare coruptă este un sistem de reguli corupt: „Atât timp cât oamenii vor tolera sistemul, ei vor trebui să îi suporte și costurile, numiți-le corupție sau oricum altfel” (p. 680). Chiar dacă cetățenii au un caracter virtuos, ei nu vor putea asigura integritatea și justiția în societate dacă instituțiile politice sunt corupte, adică produc rezultate nedrepte. Ford (1904) susține o democrație reprezentativă prin care cetățenii nu administrează treburile publice, ci doar le delegă prin vot politicianilor și evaluează apoi rezultatele asemeni unor acționari într-o corporație modernă. În prezența unor instituții nedrepte, corupția este un mod de ocolire al actualului sistem: „Este mai bine pentru un guvern să se lase pradă forțelor progresului, chiar prin stimulente corupte, decât să îngroape managementul afacerilor publice în ignoranță și incompetență, oricât de oneste”.

Avem iată, încă de la 1904, un mic sămbure al revizionismului. Poate avea corupția consecințe pozitive pentru societate? Vom vedea în a doua parte a capitolului argumentele revizionistilor. Articolul lui Ford (1904) nu a rămas însă fără ecou în rândul moralistilor. Brooks (1909b), un autor cu o viziune moralistă asupra corupției, adoptând poziția avocatului diavolului, a analizat patru argumente în favoarea consecințelor pozitive ale corupției: corupția ajută afacerile, corupția este compensată de eficiența cu care persoanele corupte își duc la îndeplinire sarcinile și, astfel, promovează un bine social mai mare decât răul pe care îl fac prin corupție, corupția ne salvează de la domnia gloatei, corupția este parte a unui proces evolutiv la capătul căruia beneficiile vor fi mai mari decât consecințele negative existente. Voi prezenta fiecare argument în parte pentru a vedea apoi asemănările și deosebirile dintre aceste argumente și cele de tip revizionist.

1. Sintagmă folosită deseori în literatură este *political machine* și se referă la un sistem neoficial de organizare politică bazat pe patronaj și pe *spoils system* – „sistemul de împărțeață” (prin care posturile de funcționari publici se distribuiau partizanilor partidului care a câștigat alegerile pentru a le răsplăti activitatea din campania electorală și pentru a îi stimula să lucreze în continuare pentru partid). Sistemul de împărțeață se opune sistemului de merit. O prezentare istorică a confruntării dintre partizanii sistemului de merit și cei ai sistemului împărțelii regăsim în articolul „Bureaucracy and the Civil Service in the United States”, autor Murray N. Rothbard. Sursa: <http://www.lewrockwell.com/rothbard/rothbard123.html> (ultima accesare: 12.08.2007).

Primul argument susține că fenomenul corupției ajută afacerile. Două moduri prin care corupția ajută afacerile sunt prezentate pentru a fi, mai apoi, combătute.

Primul mod prin care corupția ajută afacerile este protecția ilegală a viciilor și jocurilor de noroc de către poliție. Astfel, o poliție coruptă va permite afacerilor de tip joc de noroc să se extindă în oraș și să atragă vizitatori dispuși să își cheltuie banii. Dar, susține Brooks, trebuie să facem distincția dintre câștigul material al unor grupuri și bunăstarea materială generală. Un câștig material din jocurile de noroc nu este solid și permanent pentru că nu produce nimic. Celelalte afaceri legitime vor avea de suferit de pe urma neglijării de către funcționari și poliție a îndatoririlor lor, dar și de pe urma extorcării pe care aceștia vor începe să o practice. Persoanele nevicioase vor evita orașul, iar afacerile legitime vor avea de pierdut. În plus, atunci când unii sunt mai presus de lege, se naște o atitudine generală de nerespectare a legii. O asemenea stare de lucruri va avea un efect negativ asupra moralei publice pentru că jocurile de noroc sunt considerate vicii: „Sarcina generală a statului este de a proteja viețile, sănătatea și morala oamenilor chiar cu sacrificii financiare mari. Sarcina cea mai importantă a statului este să-i facă pe oameni buni, și nu răi” (Brooks, 1909b, pp. 301-302).

Al doilea mod prin care corupția ajută afacerile este prin acordarea de privilegii, licențe, francize și concesiuni. Distribuția largă a acestor drepturi de exploatare determină înflorirea afacerilor. Dar prețurile de vânzare a acestor drepturi sunt foarte mici pentru a permite ca o parte din banii care, în mod normal, ar fi fost colectați dacă licențele, francizele și concesiunile se vindeau la prețul pieței să fie plătiți sub formă de mită politicianilor și funcționarilor. Chiar dacă luăm în considerare mita, prețurile de achiziție a drepturilor de exploatare sunt mult mai mici decât prețurile care ar fi rezultat dintr-o licitație publică, așa că antreprenorii conectați politic vor obține profituri foarte mari pe care vor fi constrânși, la un moment dat, să le împartă. Astfel, oamenii de afaceri vor tinde să sprijine în campaniile electorale politicienii pe care îi știu corupți. Totuși, există și un risc mult mai mare decât consolidarea relației dintre politicieni corupți și oamenii de afaceri. În timp nivelul mitei va crește, antreprenorii vor sta la mâna politicianilor, tot mai multe drepturi de exploatare vor fi vândute, iar unii oameni de afaceri vor pierde monopolul obținut inițial. Se va forma un cerc de antreprenori privilegiați, iar competiția din afară va fi sufocată.

Prin *al doilea argument* se susține că răul produs de corupție este compensat de eficiența cu care persoanele/organizațiile corupte își duc la îndeplinire sarcinile și, astfel, promovează un bine social mai mare. Mașinile politice clientelare despre care am discutat mai sus sunt astfel de organizații eficiente, dar corupte care imprimă o ordine socială necesară. De multe ori este de preferat un candidat bine pregătit în domeniu, dar cu o morală variabilă, în fața unui moralist strict, dar slab pregătit. Cel mai bine pregătit va conduce afacerile publice foarte bine, ceea ce va compensa distorsiunile

cauzate de înțelegerile sale corupte. Contraargumentul lui Brooks este că acțiunile de corupție au un impact direct asupra eficienței de care poate da dovadă un funcționar sau politician. Respectiva persoană devine șantajabilă și va face noi acte de corupție sub presiune. Persoanele inteligente vor găsi alte mijloace de a reuși și fără corupție, pe când, pentru cei slabi, va fi singura cale de ascensiune socială.

Al treilea argument vizează reducerea domniei mulțimii prin corupție. Clasele educate și virtuozitate s-au îndepărtat de mase, dar pentru a proteja și menține la putere valorile dreptății pe care aceste clase se bazează, au nevoie de votul popular, al maselor. Astfel, mașina politică coruptă controlează masele ignorante și votul acestora prin oferirea de servicii clientelare: slujbe mărunte în sectorul public sau în sectorul privat, sprijin caritabil la nevoie, sprijin în fața poliției, excursii de vară și bilete la spectacole. Această practică este foarte asemănătoare cu cea de tip *animus* din perioada Imperiului Roman, de care am discutat la începutul capitolului 1. Masele sunt percepute drept ignorante, fără rațiune, fiind în stare de violențe și furturi inimaginabile care ar distruge ordinea socială, de aceea trebuie controlate. Brooks (1909b) consideră că această percepție este nejustificată și injustă. Oamenii obișnuiți nu doresc decât oportunitatea de a își câștiga cinstit pâinea. Brooks spune că esența corupției este urmărirea propriului interes în dauna interesului public și că favorurile și ilegalitățile sunt în măsură să determine violențe din partea acelor care au de pierdut, dar și decăderea spațiului public (a parcurilor, a străzilor). Mașina politică și poliția coruptă se folosesc de violență pentru a manipula votanții. Politicienii vor tolera violența sindicatelor din teamă de a nu fi sancționați la următorul vot. Nu în ultimul rând, chiar dacă violențele gloatei sunt iminente, soluția nu o reprezintă mai multă corupție, ci întărirea mijloacelor de represiune prin mai multă disciplină și, astfel, mai puțină corupție, dar și oferirea universală, nu doar celor privilegiați, a unor servicii publice de sănătate, de educație și de recreere.

Al patrulea argument susține că fenomenul corupției este parte a unui proces evolutiv la capătul căruia beneficiile vor fi mai mari decât consecințele negative existente. Acesta este argumentul fiecărei dictaturi care se legitimează pe baza unui ideal de atins. Scopul este cel important și scuză, astfel, mijloacele. Trecutul comunist ne oferă cel mai viu exemplu posibil.

După cum am văzut, toate argumentele sunt respinse, căci avantajele din corupție sunt iluzorii sau minime, pe când dezavantajele sunt imense și reale.

Taussig (1906) discută pe larg problemele sistemului democratic american și consideră, asemeni lui Ford, că starea de fapt coruptă este rezultatul unei ordini imperfecte. Această ordine din sectorul public nu atrage persoanele înzestrate cu abilități de lideri și manageri. Aceste persoane aleg mediul privat în dauna serviciului public. Dar pe lângă aceste probleme de sistem care pot fi îmbunătățite prin reforme („O schimbare a legislației în direcția corectă determină o schimbare a comportamentelor în direcția corectă”, p. 21), unele propuse chiar de autor, Taussig (1906, p. 19)

identifică o a doua problemă: vigoarea caracterului cetățenilor. Valorile fundamentale precum „integritatea, conștiinciozitatea în muncă, buna-credință, respectul pentru lege” (p. 22) trebuie difuzate și împărtășite pe scară largă pentru a avea o „democrație pură” (p. 23). Dar aceste valori de caracter se dezvoltă cu greutate și în timp, sub circumstanțe complexe, pe baza calităților moștenite, prin educație și sfaturi, prin exemplele primite de copii de la părinții lor. Autorul consideră că „sufletul cetățenilor este sănătos; valorile fundamentale nu lipsesc” (p. 23) și astfel venerarea bogăției, motivațiile egoiste și afacerile murdare se vor diminua. Woodruff (1914) susține contrariul în privința caracterului virtuos al cetățenilor: „Dacă ar fi să scăpăm de corupție, trebuie să scăpăm de microbul corupției din natura umană, trebuie să scăpăm de ideea adânc înrădăcinată că nu datorăm nimic celui cu care am făcut o înțelegere, că nu ne interesează ce fac ceilalți. Doctrina – fiecare pentru el însuși – trebuie eradicată” (p. 470). Brooks (1909b) consideră, de asemenea, că natura umană este caracterizată de ignoranță, snobism și limitare.

Carlton (1908) susține că slăbiciunea naturii umane este cauza corupției. Dar unda de pesimism privind combaterea corupției ce cuprindea America la începutul secolului XX nu este justificată, susține Carlton. Analizând dovezi de corupție din istoria Americii, acesta ajunge la concluzia că nu există o scădere a standardelor morale, ci dimpotrivă, conștiința publică este mai viguroasă, iar piața comună și interdependențele dintre indivizi accentuează sentimentele altruiste și umanitare.

McGovern (1907), cu toate că admite că natura umană este slabă și coruptibilă, nu consideră că aceasta este cauza corupției politice: „La fel precum crizele financiare și perioadele de depresie, a venit și a plecat independent de factorii morali care constituiau onestitatea și respectul comun pentru lege” (p. 266). Corupția apare din cauza unui complex de cauze și de aceea nu poate fi combătută doar prin educație, așa cum recomandă alți autori moralisti. Combaterea eficientă a corupției este cea pe cale legală și penală, consideră autorul.

Și pentru Brooks (1909a) corupția este o chestiune de morală și, în anumite cazuri, ar trebui combătută prin sancțiuni morale. Totuși, Brooks afirmă că fenomenul corupției se manifestă în toate sferele activității umane, nu doar în sectorul public, ci mai ales în afaceri, biserică, universități, familie. Woodruff (1914) consideră și el că fenomenul corupției este răspândit în sectorul privat și în afaceri: „A devenit o credință comună că politicienii sunt mai corupți decât oamenii de afaceri, dar datele pe care le deținem infirmă acest lucru” (p. 471). Astfel, nu regulile democratice sau constituționale imperfecte generează corupție, așa cum credeau Ford sau Taussig, ci degradarea morală datorată creșterii surselor de bogăție și, ca o consecință, a viziunilor materialiste asupra vieții: „Nu ne putem bizui pe realizările morale ale strămoșilor noștri; trebuie să dezvoltăm o virtute mai robustă, capabilă să reziste la presiunile mai mari pe care le avem de înfruntat” (Brooks, p. 9).

Plecând de la aceste considerații, Brooks face prima încercare de a se delimita de viziunea clasică a corupției și de a privi corupția ca pe un comportament. Astfel,

Brooks definește corupția drept: „abuzarea sau neglijarea în mod intenționat a îndatoririlor recunoscute sau exercitarea neîntemeiată a puterii, pentru a câștiga un avantaj mai mult sau mai puțin direct personal” (p. 4). Și McGovern (1907) se referă la corupție în sensul unui comportament. Chiar dacă realizează dificultatea catalogării fiecărui comportament în sensul separării și definirii datoriei față de interesul personal, Brooks consideră că aceasta este singura cale pe care o poate accepta o morală robustă: „Trebuie să distingem și să definim interesul economic, interesul familiei, interesul public” (p. 17). Autorul ezită în a cataloga anumite instituții sociale drept corupte așa cum au făcut contemporanii săi. În primul rând, o asemenea catalogare poate fi rezultatul judecăților subiective ale unor grupuri care încearcă să impună alte standarde sociale sau care au valori diferite de ale majorității. Când viziunile despre societate devin conflictuale, instituțiile curente vor deveni corupte în ochii celor care doresc să le schimbe. După cum am discutat și în capitolul 1, acesta este un proces firesc prin care se nasc noi valori, scopuri, instituții sociale și, consecvent, noi definiții concrete ale corupției. Definițiile concrete despre ceea ce este și ceea ce nu este corupție la un moment dat sunt supuse schimbării. Grupuri cu interese diferite vor contesta statu-quo-ul, încercând să impună noi scopuri și limite ale puterii și, ca o consecință, noi definiții cu privire la ceea ce este corupt.

Brooks, în contradictoriu cu poziția pe care o susțin, vede un pericol în catalogarea unor instituții sociale drept corupte: „Cu tot respectul față de propunerile de reformă, le vom reaminti susținătorilor lor, la momentul potrivit, că forța unui cuvânt tare și letal precum corupție este slăbită material prin folosirea sa în sensuri cunoscute doar de membrii unui cerc restrâns” (p. 12).

În final, Brooks (1909a) propune drept soluție creșterea standardelor morale, o soluție îmbrățișată, după cum am văzut mai sus, și de Taussig (1906).

Pentru moralisții corupția este perversă și dăunătoare și acesta este motivul principal pentru care trebuie combătută. Astfel, întrebarea lui Woodruff (1914) – care sunt remediile corupției? – este îndreptățită. După cum am discutat și mai sus, corupția, în viziunea lui Woodruff (1914), este un microb al naturii umane și se manifestă prin standardele morale slabe, dominate de egoism. Astfel, una dintre soluțiile pe care o propune este creșterea standardelor morale ale oamenilor de afaceri: „Omul de afaceri trebuie să își includă valorile morale în graficele de profit și pierdere” (p. 472). Woodruff (1914) contestă argumentul că procesul de combatere a corupției dăunează afacerilor. Combaterea corupției are un beneficiu moral, dar și economic, în viziunea lui Woodruff. Totuși, partea economică nu trebuie să prevaleze în fața moralei, căci fenomenul corupției își are originea în egoismul și lăcomia oamenilor de afaceri: „Bărbații din Babilon își vindeau surorile virgine o dată pe an ca mijloc pentru a consolida Babilonul ca mare centru comercial. Și Babilonul a pierit din cauza propriei corupții. De ce afacerile ar trebui puse deasupra legii și a bunei morale? Afacerile sunt un lucru sacru?” (p. 473). O altă soluție de combatere a corupției pe care o propune Woodruff (1914) este înăsprirea sancțiunilor în sensul

confiscării pe cale civilă a beneficiilor dobândite prin corupție, amenzi foarte mari, folosirii cauzei de nepedepsire și introducerii răspunderii persoanei juridice (inclusiv acceptarea ca probe în procesul penal a tuturor documentelor financiar-contabile ale firmei), pentru că frica acționează ca factor descurajant. O a treia soluție vizează profesionalizarea politicii, iar o a patra transparența. O a cincea soluție o reprezintă educația, instrucția etică a tinerei generații, în spiritul loialității publice.

Subiectele principale de dezbatere ale abordării moraliste pot fi rezumate sub forma tabelului de mai jos.

Tabel 5. Teme de dezbatere în literatura „moralistă”

Teme de dezbatere	Abordarea 1	Abordarea 2	Abordarea 3
Cauzele corupției	Natura umană slabă (lipsă de vigoare morală) : Woodruff (1914), Brooks (1909a), Carlton (1908)	Natura umană bună (vigoare morală), dar instituții sociale și politice corupte : Henry Ford (1904) și Taussig (1906)	Complex de cauze fără legătură cu natura umană : McGovern (1907)
Tipuri de definiții	Corupție individuală : Brooks (1909a), Woodruff (1914)	Corupție sistemică : Henry Ford (1904) și Taussig (1906)	N/A
Justificarea corupției	Corupția nu are justificare nici morală, nici politică, nici economică : Brooks (1909b)	Corupția ajută la ocolirea sistemului nedrept : Henry Ford (1904)	N/A
Răspândirea corupției	Toate sferele societății : Brooks (1909a), Woodruff (1914)	Public/Politic : Taussig (1906) și Henry Ford (1904)	N/A
Modalități de combatere a corupției	Educație : Woodruff (1914), Brooks (1909a), Taussig (1906)	Schimbări legislative : Henry Ford (1904), Taussig (1906), Woodruff (1914)	Combatere penală : McGovern (1907)

Toată această dezbatere a fost preocupată de reformarea sistemului american de guvernare și a avut loc într-o perioadă de intense contradicții. În urma generalizării sistemului de merit, noile standarde (inclusiv legale) în privința corupției le-au înlocuit pe cele vechi. Spuneam în capitolul 1 că limitele puterii și definițiile privind ceea ce este corupt (adică ceea ce depășește limitele acceptate ale puterii) se nasc prin conflictul politic. Autorii pe care i-am luat în discuție, dar și alte surse ne indică prezența unui conflict politic la sfârșitul secolului al XIX-lea și începutul secolului XX între reformiști și conservatori.

O încercare de reevaluare a problemei „mașinii politice” și a „sistemului de împărțeală” a suscitât interes spre sfârșitul anilor '50, atunci când clientelismul politic de tip clasic își trăia ultimele clipe.