



**UNIUNEA EUROPEANĂ**  
**Fondul Social European**



**GUVERNUL ROMÂNIEI**  
**Ministerul Administrației și**  
**Internelor**



**Inovație în Administrație**  
**Programul Operațional**  
**„Dezvoltarea Capacității**  
**Administrative”**



**ROMÂNIA**  
**MINISTERUL EDUCAȚIEI, CERCETĂRII ȘI TINERETULUI**  
**UNIVERSITATEA BABEȘ-BOLYAI CLUJ-NAPOCA**

Str. Mihail Kogălniceanu, nr. 1, 400084 Cluj-Napoca  
Tel. (00) 40-264-40.53.00\*; 40.53.01; 40.53.02 ; 40.53.22  
Fax: (00) 40-264-59.19.06  
E-mail: [staff@staff.ubbcluj.ro](mailto:staff@staff.ubbcluj.ro)

## **ETICA ÎN ADMINISTRAȚIA PUBLICĂ**

### **SUPORT DE CURS**

Prof. Univ. Dr. Gyula Gulyas

Lect. Univ. Dr. Liviu Radu

Asist. Cercet. Dan Octavian Balica

Asist. Cercet. Drd. Cristina Haruța

## CUPRINS

|  |    |
|--|----|
| Capitolul 1. Aspecte etice legate de activitatea în sfera publică .....        | 3  |
| Tema 1. Definirea eticii, a moralei și a deontologiei .....                    | 7  |
| Tema 2. Originile eticii și a normelor etice .....                             | 9  |
| Studiu de caz 1 .....  | 11 |
| Tema 3. Abordări teoretice cu privire la conceptul de etică .....              | 13 |
| Studiu de caz 2 .....  | 17 |
| Studiu de caz 3 .....  | 18 |
| Studiu de caz 4 .....  | 20 |
| Studiu de caz 5 .....  | 21 |
| Studiu de caz 6 .....  | 22 |
| Tema 4. Puterea.....   | 25 |
| Studiu de caz 7 .....  | 29 |
| Capitolul 2. Probleme etice legate de sfera publică.....                       | 30 |
| Tema 5. Corupția administrativă.....   | 30 |
| Studiu de caz 8 .....  | 31 |
| Studiu de caz 9 .....  | 35 |
| Tema 6. Diferite abordări privind corupția .....                               | 40 |
| Studii de caz 10 .....   | 41 |
| Tema 7. Cauzele corupției .....  | 42 |
| Studiu de caz 11 .....   | 43 |
| Tema 8. Forme sub care pot fi întâlnite comportamentul neetic și corupția..... | 48 |
| Studiu de caz 12 .....   | 49 |
| Studiu de caz 13 .....   | 51 |
| Studiu de caz 14 .....   | 54 |
| Studiu de caz 15 .....   | 55 |
| Studiu de caz 16 .....   | 58 |
| Tema 9. Metode de luptă împotriva corupției.....                               | 60 |
| Studiu de caz 17 .....   | 61 |
| Bibliografie generală.....   | 64 |

## Program Postuniversitar în Managementul Administrației Publice

### Syllabus pentru disciplina

### ETICA ÎN ADMINISTRAȚIA PUBLICĂ

#### ***I. INFORMAȚII GENERALE DESPRE CURS:***

**Titlul disciplinei:** Etica în administrația publică

**Semestrul:** II

**Locul de desfășurare:** Facultatea de Științe Politice Administrative și ale Comunicării, str. Gen. T. Moșoiu, nr. 71, Cluj-Napoca

#### ***II. INFORMAȚII DESPRE TITULARUL DE CURS:***

**Nume, titlul științific:** Lect. Univ. Dr. Liviu Radu

**Informații de contact:** lradu@polito.ubbcluj.ro

**Ore de audiență:** Marți, 12-14, Sala 405

#### ***III. DESCRIEREA DISCIPLINEI:***

##### **Obiectivele cursului**

1. Înțelegerea importanței studierii eticii în administrația publică, a principalelor abordări teoretice și a complexității problemei.
2. Prezentarea și analizarea principalelor forme de manifestare a corupției: corupția administrativă, corupția sistemică, conflictul de interese, abuzul în funcție, mita.
3. Prezentarea și analizarea metodelor consacrate de combatere a corupției.

##### **Competențe dobândite**

- Abilitatea de a înțelege și de a explica conceptele cu privire la etică și corupție.
- Capacitatea de redare și de interpretare a tipurilor de comportamente neetice.
- Capacitatea de a înțelege și de aplica metode de combatere a corupției și a comportamentului neetic.

**Metode de predare:** expunerea, descrierea, problematizarea, studii de caz.

#### ***IV. BIBLIOGRAFIA CURSULUI:***

##### **Bibliografia obligatorie**

1. Fundația Parteneri pentru Dezvoltare Locală, *Sănătatea organizației. Un ghid practic de tratament și prevenire a corupției în administrațiile și comunitățile locale. Concepte și strategii*, vol. I, București, 2006.
2. Johnston, M., *Corupția și formele sale*, Iași: Polirom, 2007.
3. Klitgaard, R., MacLean-Abaroa, R. și Parris, H.L., *Orașe corupte. Ghid practic de tratament și prevenire*, București: Humanitas, 2006.
4. Kotkin, S. și Sajo, A., *Political Corruption in Transition. A Skeptic's Handbook*, Budapest: Central European University Press, 2002.
5. Lewis, C.W. și Gilman, S.C., *The Ethics Challenge in Public Service*, New Jersey: Jossey Bass, 2005.
6. Miller, W.L., Grodeland, A.B. și Koshechkina, T.Y., *A Culture of Corruption. Coping with Government in Post-Communist Europe*, Budapest: Central European University Press, 2001.
7. Richter, W.L., Burke, F. și Doig, J.W., *Combating Corruption, Encouraging Ethics*, Washington D.C.: ASPA Publications, 1990.

##### **Bibliografie opțională**

1. Andrei, T., Matei, A. și Roșca, I.G., *The Corruption. An Economic and Social Analysis*, București: Editura Economică, 2009.
2. Machiavelli, N., *Principiele*, București: Editura Antet, 2000.
3. MacIntyre, A., *After Virtue. A Study in Moral Theory*, Notre Dame, Indiana: University of Notre Dame Press, 2007.
4. MacIntyre, A., *Ethics and Politics*, Cambridge: Cambridge University Press, 2006.
5. Treisman, D., *The Causes of Corruption: A Cross-National Study*, California: University of California, 1998.
6. Velasquez, M. și Rostankowski, C., *Ethics. Theory and Practice*, Upper Saddle River: Prentice Hall, 1985.

Materialele sunt disponibile atât pe site-ul facultății: [www.apubb.ro](http://www.apubb.ro), cât și în cadrul bibliotecii facultății, unele fiind achiziționate în cadrul proiectului „Program Postuniversitar în Managementul Administrației Publice” cofinanțat din Fondul Social European prin intermediul Programului Operațional Dezvoltarea Capacității Administrative.

**V. MATERIALE FOLOSITE:** calculatoare, resurse bibliografice, videoproiector.

## **VI. PLANIFICAREA/CALENDARUL ÎNTÂLNIRILOR ȘI A VERIFICĂRILOR/ EXAMINĂRILOR INTERMEDIARE:**

### **1. Definirea eticii, a moralei și a deontologiei. Originile eticii și a normelor etice**

Data planificată: săptămâna 1

- Organizarea întâlnirii: 1 h curs, 2 h seminar
- Concepte: etică, morală, deontologie, etica în administrația publică
- Bibliografie recomandată:

Denhardt, R.B., *Public Administration. An Action Orientation*, Belmont: Wadsworth, 1999.

MacIntyre, A., *Ethics and Politics*, Cambridge: Cambridge University Press, 2006.

Richter, W.L., Burke, F. și Doig, J.W., *Combating Corruption, Encouraging Ethics*, Washington D.C.: ASPA Publications, 1990.

Thiroux, J.P. și Krasemann, K.W., *Ethics. Theory and Practice*, Essex: Prentice Hall, 2009.

### **2. Abordari teoretice cu privire la conceptul de etică**

- Data planificată: săptămâna 2
- Organizarea întâlnirii: 2 h curs, 1 h seminar
- Concepte: binele și răul ca mijloc și scop al politicii, etica virtuții, etica principiului, etica prin prisma consecințelor, etica statului, etica individului, etica înțeleasă ca responsabilitate
- Bibliografie recomandată:

Aristotel, *Etica nicomahica*, București: Editura Politică, 1988.

Aristotel, *Politica*, Kitchener: Batoche Books, 1999.

Machiavelli, N., *Principiele*, București: Editura Antet, 2000.

MacIntyre, A., *After Virtue. A Study in Moral Theory*, Notre Dame, Indiana: University of Notre Dame Press, 2007.

### **3. Puterea. Probleme etice legate de sfera publică. Corupția administrativă**

- Data planificată: săptămâna 3
- Organizarea întâlnirii: 2 h curs, 1 h seminar
- Concepte: noțiuni introductive privind puterea, forme ale corupției, corupția sistemică.
- Bibliografie recomandată:

Haugaard, M., *Power: A Reader*, Manchester: Manchester University Press, 2003.

Klitgaard, R., MacLean-Abaroa, R. și Parris, H.L., *Orașe corupte. Ghid practic de tratament și prevenire*, București: Humanitas, 2006.

Richter, W.L., Burke, F. și Doig, J.W., *Combating Corruption, Encouraging Ethics*, Washington D.C.: ASPA Publications, 1990.

Wrong, D.H., *Power: Its Forms, Bases and Uses*, New Jersey: Transaction Publisher, 1996.

#### **4. Diferite abordări privind corupția. Cauzele corupției**

- Data planificată: săptămâna 4
- Organizarea întâlnirii: 2 h curs, 1 h seminar
- Concepte: tipuri de corupție, cauzele corupției
- Bibliografie recomandată:

Richter, W.L., Burke, F. și Doig, J.W., *Combating Corruption, Encouraging Ethics*, Washington D.C.: ASPA Publications, 1990.

Miller, W.L., Grodeland, A.B. și Koshechkina, T.Y., *A Culture of Corruption. Coping with Government in Post-Communist Europe*, Budapest: Central European University Press, 2001.

Kotkin, S. și Sajo, A., *Political Corruption in Transition. A Skeptic's Handbook*, Budapest: Central European University Press, 2002.

#### **5. Forme sub care pot fi întâlnite comportamentul neetic și corupția**

- Data planificată: săptămâna 5
- Organizarea întâlnirii: 2 h curs, 1 h seminar
- Concepte: minciuna în interes public, conflictul de interese, mita, abuzul în funcție, traficul de influențe
- Bibliografie recomandată:

Richter, W.L., Burke, F. și Doig, J.W., *Combating Corruption, Encouraging Ethics*, Washington D.C.: ASPA Publications, 1990.

Miller, W.L., Grodeland, A.B. și Koshechkina, T.Y., *A Culture of Corruption. Coping with Government in Post-Communist Europe*, Budapest: Central European University Press, 2001.

Kotkin, S. și Sajo, A., *Political Corruption in Transition. A Skeptic's Handbook*, Budapest: Central European University Press, 2002.

Klitgaard, R., MacLean-Abaroa, R. și Parris, H.L., *Orașe corupte. Ghid practic de tratament și prevenire*, București: Humanitas, 2006.

Fundația Parteneri pentru Dezvoltare Locală, *Sănătatea organizației. Un ghid practic de tratament și prevenire a corupției în administrațiile și comunitățile locale. Concepte și strategii*, vol. I, București, 2006.

#### **6. Metode de luptă împotriva corupției**

- Data planificată: săptămâna 6
- Organizarea întâlnirii: 1 h curs, 2 h seminar
- Concepte: coduri etice, transparența, metode manageriale de combatere a corupției, „fluieratul în biserică”
- Bibliografie recomandată:

Richter, W.L., Burke, F. și Doig, J.W., *Combating Corruption, Encouraging Ethics*, Washington D.C.: ASPA Publications, 1990.

Klitgaard, R., MacLean-Abaroa, R. și Parris, H.L., *Orașe corupte. Ghid practic de tratament și prevenire*, București: Humanitas, 2006.

Fundația Parteneri pentru Dezvoltare Locală, *Sănătatea organizației. Un ghid practic de tratament și prevenire a corupției în administrațiile și comunitățile locale. Concepte și strategii*, vol. I, București, 2006.

#### **VII. MODUL DE EVALUARE:**

- 30% din nota finală o reprezintă activitatea de la seminar și curs
- 70% din nota finală – lucrare scrisă

***VIII. DETALII ORGANIZATORICE, GESTIONAREA SITUAȚIILOR EXCEPȚIONALE:***

- Se cere o prezență la ore de 75%
- Este explicată noțiunea de plagiat în mod expres
- Consecințele plagiatului: nota 1 și în funcție de gravitatea abaterii, exmatricularea.

## CAPITOLUL 1. ASPECTE ETICE LEGATE DE ACTIVITATEA ÎN SFERA PUBLICĂ

### Tema 1. Definirea eticii, a moralei și a deontologiei

Într-una dintre cele mai simple definiții, Peter Singer afirmă că etica este ceva ce ne învață cum trebuie să trăim. Uneori înțelegem prin etică un „set de reguli, principii sau moduri de gândire care încearcă să ghideze activitatea unui anumit grup” (Singer, 1994, pp. 3-4). Sau, într-o altă accepțiune este „încercare sistematică și rațională despre cum trebuie să acționăm” (Singer, 1994, p. 4). Alți autori, printre care și Robert T. DeGeorge apelează la o diferențiere între etică, careia îi atribuie cel de-al doilea înțeles utilizat de Singer și morală care este utilizată în sensul primei accepțiuni. Astfel spune DeGeorge: „etica este o ramură a filosofiei care studiază principiile și acțiunile de natură morală”. Într-o variantă mai extinsă el afirmă că etica „este o încercare sistematică și rațională de interpretare a experienței noastre morale individuale sau sociale în așa fel încât să determinăm regulile care trebuie să ne conducă”. Etica este legată de procesul prin care clarificăm ce este bine și ce este rău și prin care ne impunem să acționăm în concordanță cu ceea ce este bine sau, cu alte cuvinte, etica este procesul de identificare a standardelor morale. Pe de altă parte, „morală sau moralitatea analizează activitățile și practicile umane din perspectiva binelui sau a răului. De asemenea, morală urmărește valorile reflectate de aceste activități sau practici, precum și regulile prin care sunt promovate într-un context dat. Moralitatea unei societăți, a unui sistem politic sau a unei organizații publice este reprezentată de ceea ce este considerat pozitiv sau negativ în cadrul grupului respectiv. Ea reflectă valorile pe care membri grupului le consideră importante și este exprimată prin legi, reguli, politici sau proceduri, dar în egală măsură prin norme informale” (DeGeorge, în Denhardt, 1999, pp. 116-117). Singer nu îmbrățișează această opinie. El este de părere, pornind și de la etimologia celor doi termeni (grecescul *ethos* pentru etică și latinul *mores* pentru morală), că semnificația lor este identică sau în orice caz suficient de apropiată pentru a putea fi considerați sinonime. Oricum, putem să menționăm că în pofida dezbaterii academice, în limbajul comun, cele două cuvinte sunt adeseori utilizate ca sinonime.

Dificultatea studierii acestui domeniu, dar și a aplicării în practică a normelor sale provine din faptul că foarte rar faptele noastre pot fi judecate după o logică maniheistă, cu alte cuvinte rareori avem de a face cu alb sau cu negru. Aprecierea acțiunilor umane trebuie să țină de foarte multe ori seama de contextul în care se produc. Crima, de exemplu, este de condamnat în majoritatea situațiilor. Totuși în cazurile de legitimă apărare aceasta poate fi considerată justificată. Vom detalia aceste aspecte în capitolul referitor la etica abordată din perspectiva consecințelor. De asemenea, așa cum vom vedea mai târziu, comunități diferite, datorită diferențelor culturale, interpretează variat aspectele etice. Astfel, implementarea normelor impersonale caracteristice societăților occidentale a fost dificilă și uneori chiar imposibilă în coloniile pe care acestea le-au creat pe alte continente. Ceea ce potrivit regulilor europene era considerat comportament neetic, era validat de tradițiile adânc înrădăcinate ale populațiilor băștinașe. Situația se repetă, într-o mare măsură, în cazul țărilor foste comuniste care au fost integrate în Uniunea europeană, care au o moștenire culturală diferită, dobândită în vremea comunismului sau, cazul României, chiar înainte de regimul comunist.

**Deontologia** este un set de reguli etice care se referă la o profesie anume. Cuvântul provine din limba greacă (*deon* – ceea ce trebuie făcut) și descrie normele obligatorii pentru practicarea unei profesii. Astfel, există deontologia profesiei medicale, deontologia meseriei de jurnalist etc.



## Tema 2. Originile eticii și a normelor etice

Aceasta este una dintre cele mai disputate teme în studiul eticii. Normele etice pot fi împărțite în două categorii. În cea dintâi pot fi incluse cele informale care sunt rezultatul interacțiunilor naturale între membrii unei comunități. În cea de a doua categorie se găsesc reglementările formale care sunt produse fie de către diferite autorități publice, fie de către forme asociative care doresc să își autoreglementsze activitatea. Există autori care sunt de părere că cele cu caracter formal (legi, coduri) ar trebui excluse întrucât normele etice ar trebui să fie produsul spontan al diferitelor societăți și în același timp să își păstreze un caracter deschis, dinamic. Transformarea lor în legi anulează și rolul indivizilor ca agenți morali, capabili să influențeze prin propria lor contribuție atitudinea generală cu privire la ceea ce este bine și ceea ce este rău într-o comunitate.

În ceea ce privește originea eticii și a normelor etice, principalele două abordări invocă, pe de o parte, religia ca o sursă a lor, în timp ce altele optează pentru evoluția naturală a acestora în cadrul unor grupuri umane. Singer respinge destul de ferm teoria privind originea religioasă ale diferitelor sisteme etice, admitând doar contribuții și influențe la construcții morale mult mai complexe. Putem fi de acord că nu au existat societăți care să fie caracterizate de norme etice având o unică origine, în cazul acesta, divină. Considerăm totuși că în unele situații rolul normelor religioase este dominant. Regimurile fundamentaliste islamice reprezintă bune exemple în această privință, dar într-o oarecare măsură putem să ne referim și la unele societăți creștine (Spania în timpul inchiziției, unde a existat o lege a purității sângelui – „limpieza de sange” sau în unele comunități protestante radicale din coloniile engleze din America).

Teoria evoluționistă este și în opinia noastră mai potrivită pentru a explica starea sistemelor de norme etice la un anumit moment. Chiar dacă au fost generate de texte religioase, în cele mai multe cazuri au suferit evoluții importante de-a lungul timpului. Acum două sute de ani, de exemplu, în majoritatea societăților europene femeilor le era rezervat un rol casnic și de strictă subordonare în fața bărbatului. În zilele noastre situația este fundamental diferită.

Un alt element care influențează normele etice este cel politic. Un exemplu foarte apropiat de regimurile fundamentalist islamice îl reprezintă cele totalitare. F.A. von Hayek a afirmat, de altfel, despre regimul hitlerist, că a fost unul moral, deoarece a încercat să impună societății germane o anumită morală, o anumită înțelegere a binelui și a răului. Dacă acceptăm argumentul lui Hayek, aceeași etichetă se poate aplica și regimurilor comuniste.

Cele două exemple de regimuri totalitare sunt cazuri extreme de intervenție a politicului în sfera eticii. Mai trebuie să menționăm și influențe mai moderate, dar totuși de multe ori importante, cum ar fi personalitățile politice sau diferitele ideologii.

### 1. De ce este important studiul eticii pentru administrația publică?

Teoriile organizaționale clasice au pornit de la premiza „dezumanizării” organizațiilor, publice sau private. Atât Max Weber în modelul birocratic ideal pe care l-a elaborat, cât și Frederick Taylor în „Principiile managementului științific” au imaginat structuri în care rolul factorului uman era redus la cel al unei simple „roțițe” într-un angrenaj. Oamenii puteau fi înlocuiți fără ca funcționarea sistemului să fie afectată. Teoriile comportamentaliste au amendat această abordare, demonstrând că există o influență reciprocă între organizație și cei care o compun. Astfel, condițiile

în care muncesc membrii unei organizații le influențează performanța, dar în egală măsură rezultatele acesteia sunt afectate de comportamentul celor care o alcătuiesc.

Abordări similare au apărut și în domeniul eticii, doar că succesiunea lor a fost inversă. Astfel, pentru o lungă perioadă de timp natura umană a fost considerată singura sau cea mai importantă responsabilă pentru comportamentele neetice. Cu alte cuvinte corupția sau alte forme de încălcare a normelor morale apar atunci când în poziții oficiale ajung persoane predispuse la fapte reprobabile. În ultimii zeci de ani opinia în rândul specialiștilor s-a modificat, tocmai datorită constatărilor rezultate în urma studiilor privind corupția, cât și a demersurilor practice de a combate corupția.

Astfel, s-a constatat că există diferențe considerabile între țări cu caracteristici similare. În America de Sud, Chile și Uruguay sunt plasate în clasamentul Transparency International pe anul 2009 pe poziția 25, în timp ce alte țări din America de Sud le găsim doar pe poziția 75 (Brazilia, Columbia și Peru – Transparency International plasează pe același loc țările cu același scor, în acest caz, 3 și 7). Există diferențe semnificative și între statele membre ale Uniunii Europene. Între statele care au avut acces în Uniune în primul val de extindere (1 ianuarie 1973), Danemarca ocupă locul 2 în clasamentul TI, în vreme ce Irlanda și Regatul Unit sunt clasate pe locurile 14, respectiv 17. Diferențe și mai accentuate există în ceea ce privește țările admise în UE în perioada 1980-1986, respectiv Grecia, Spania și Portugalia. Spania și Portugalia sunt plasate pe pozițiile 32, respectiv 35, dar Grecia, deși membră a Uniunii cu cinci ani mai devreme este de abia pe poziția 71. La fel, cele zece state admise în anul 2004 sunt clasificate începând cu locul 27 (Estonia și Slovenia) și sfârșind cu locul 56 (Slovacia). Trebuie remarcat și faptul că unul din statele fondatoare ale Uniunii, Italia, este situată pe o poziție inferioară, respectiv 63. Concluzii similare pot fi desprinse studiind și cazul țărilor din sud-estul Asiei. Este necesar totuși, să menționăm că aceste diferențe privind gradul de corupție pot să aibă foarte multe alte explicații asupra cărora nu vom insista aici.

În egală măsură s-a constatat că instituții care sunt eficiente în unele țări sunt total lipsite de eficiență în altele. Un exemplu ar fi cel al Ombudsmanului din Suedia, care adoptat în regimurile în tranziție spre democrație, a dat rezultate mult mai modeste (Mungiu-Pippidi, 2006, p. 96).

Astfel, în zilele noastre comportamentul neetic este considerat, în cea mai mare măsură, o consecință a contextului, a legislației deficitare sau a modului defectuos de organizare a instituțiilor publice. Aspectele culturale, tradițiile pot, la rândul lor, să fie surse ale corupției (Caiden și Caiden, în Richter, Burke și Doig, 1990, pp. 61-62). A înțelege corect cauzele care conduc la comportamente neetice pot conduce la identificarea celor mai eficiente metode de combatere a acestora.

Importanța combaterii corupției rezultă din analiza consecințelor încălcării acestora asupra instituțiilor publice și uneori asupra unor întregi comunități.

În primul rând un comportament neetic și cu precădere faptele care poartă denumirea generică de corupție au ca rezultat o utilizare neeficientă, o risipă a resurselor de toate felurile care se află la dispoziția organizațiilor care activează în administrația publică. De aici rezultă o afectare în sens negativ a modului în care aceste organizații reușesc să își îndeplinească atribuțiile, a cantității de servicii oferite populației și evident și a calității acestora.

Pentru a înțelege un alt efect negativ major pe care comportamentul neetic îl poate avea în spațiul public o să prezentăm o mică istorisire: celebrul actor Errol Flynn a avut la un moment dat un proces în Franța. În acest scop și-a angajat un avocat. Acesta a început să studieze cazul, dar și

legislația Franței pentru a-și putea apăra clientul. În acel moment, unul dintre apropiații actorului l-a sfătuit să nu mai depună eforturi întrucât judecătorul care urma să judece cauza a fost cumpărat. Replica avocatului a fost elocventă: „Ce se întâmplă dacă partea adversă l-a plătit mai mult?”. Acest caz ilustrează foarte bine consecințele încălcării legilor de către cei care ar trebui să le aplice. Concret, atunci când legea încetează să mai fie aplicată, intervine legea celui mai puternic: a celui puternic din punct de vedere fizic sau ca în cazul nostru a celui mai puternic din punct de vedere financiar etc. Practic, este anulată egalitatea între cetățeni pe care legile ar trebui să o asigure și este afectat caracterul democratic al statului.

O altă consecință a încălcării normelor etice este și scăderea încrederii cetățenilor în instituțiile publice. Această neîncredere poate să cauzeze probleme în implementarea politicilor publice sau mai grav forme de nesupunere civică precum refuzul de a plăti impozite, taxe sau tarife, proteste uneori chiar în forme violente.

### **Studiu de caz 1. Monarhia franceză implicată în activități speculative**

Domnia Regelui Soare – Ludovic al XIV-lea – a reprezentat o perioadă extrem de fastă în istoria Franței care a devenit în acea perioadă principala putere a Europei. Pentru a ajunge la acest statut suveranul a purtat un lung șir de războaie, uneori cu întreaga Europă coalizată împotriva Franței. Aceste conflicte au avut consecințe extrem de negative pentru starea economică a țării. Cu alte cuvinte, Franța era la sfârșitul domniei lui Ludovic al XIV-lea, în pragul falimentului. În acest moment s-a prezentat la curtea ducelui d’Orleans, regentul regelui Ludovic al XV-lea, pe atunci copil, un scoțian pe nume John Law, economist de profesie. Acesta i-a propus regentului o serie de soluții pentru criza financiară pe care o traversa Franța. Astfel, a fost înființată o Bancă Centrală ale cărei acțiuni au putut fi cumpărate cu hârtii de valoare, denumite titluri de stat (1716). Pentru a crește încrederea în aceste titluri de stat, ele au fost acceptate și la plata impozitelor. De asemenea, Law a mai înființat Compania Occidentului care va ajunge să administreze teritoriile stăpânite de francezi în America de Nord și China (1717). Atât Banca Centrală, dar mai ales Compania Occidentului vor cunoaște un succes imens. De exemplu, în cazul Companiei acțiunile emise inițial la un preț de 500 de livre au ajuns să valoreze în mai puțin de doi ani 18.000 de livre. De fapt, mecanismul a fost foarte asemănător cu cel care a produs criza economică din 2008-2010. Valorile acelor acțiuni au fost mult umflate de acțiuni speculative. În momentul în care deținătorii lor au încercat să le vândă pentru a-și concretiza câștigurile compania a dat faliment. La fel s-a întâmplat și cu Banca Centrală, devenită între timp Banca Regală, aflată sub protecția regelui. Șocul a fost resimțit în întreaga Europă, încrederea în astfel de instrumente financiare fiind afectată pentru o lungă perioadă. Opinia publică a fost scandalizată și de informațiile potrivit cărora membri ai familiei regale franceze și apropiați ai acesteia, fiind avertizați din timp, au reușit să își vândă acțiunile la prețurile fabuloase dinaintea falimentului. Numeroși istorici afirmă că acela a fost momentul în care monarhia franceză a început să piardă încrederea supușilor, ceea ce i-a produs prăbușirea 70 de ani mai târziu. (Informațiile au fost preluate din: Antoin E. Murphy, *John Law. Economic Theorist and Public Policy Maker*, Oxford University Press, New York, 1997).

#### **Întrebări și exerciții**

1. Care au fost principalele aspecte neetice din studiul de caz prezentat?

2. Care au fost principalele efecte negative din studiul de caz prezentat și cum ar fi putut fi evitate?
3. Care este importanța încrederii cetățenilor/clientilor pentru activitatea instituției în care vă desfășurați activitatea?

### Tema 3. Abordari teoretice cu privire la conceptul de etică

#### 1. Binele ca scop și mijloc al politicii

Gândirea politică a antichității au fost dominată de ideea binelui absolut. Filosofii antici (cei mai cunoscuți fiind Platon și Aristotel) au încercat să imagineze o societate (cetate) ideală care să asigure tuturor membrilor săi binele absolut menționat mai sus. Fie că imaginea acestui bine era reprezentată de „dreptatea absolută” la Platon, sau fericirea supremă la Aristotel, scopul activităților celor care aveau în grijă destinele comunității (ale cetății) era realizarea acestui înalt deziderat. Mijloacele prin care se putea ajunge la îndeplinirea „binelui cel mai înalt” erau și ele esențialmente pozitive, bune (dreptate, virtute, înțelepciune, curaj).

Potrivit lui Platon dreptatea absolută putea fi realizată prin asumarea de către fiecare dintre membrii cetății a propriului destin. Cu alte cuvinte, divinitatea a hărăzit fiecăruia dintre noi o anumită soartă și corespunzător, un anumit tip de ocupație (Platon împarte profesiile din cetate în trei mari categorii: cele de conducători ai cetății (politicienii), cele de apărători ai cetății (războinicii) și cele care asigurau subzistența cetății (meșteșugurile, comerțul, agricultura etc.). Dreptatea putea fi realizată atunci când fiecare membru al cetății își păstra ocupația pentru care a fost născut (în acest fel viața cetății desfășurându-se într-un mod optim). Conducătorii cetății erau cei mai buni fii ai acesteia, Platon fiind de părere că cei mai potriviți ar fi filosofii (deși recunoaște că aceștia nu au, de regulă, apetență pentru treburile publice). Pentru a ilustra calitățile pe care acești conducători ai cetății ar trebui să le aibă Platon ne prezintă în lucrarea sa *Republica* (sau dialogul *Republica* – dialogul fiind forma în care Platon și-a redactat opera), alegoria peșterii. Conform acestei alegorii, un grup de oameni erau ținuți prizonieri într-o peșteră cu spatele la intrare (cu spatele la lumină care în acest caz semnifică realitatea, adevărul). Tot ceea ce vedeau ei erau doar umbrele reflectate pe pereții peșterii (deci o imagine deformată a realității). Unul din acești prizonieri reușește prin eforturi foarte mari să se elibereze și să ajungă afară, la lumină. În acest fel el ajunge să cunoască realitatea, adevărul. Din acest moment el trăiește o mare dilemă: să se întoarcă în peșteră, încercând să-i elibereze și pe semenii săi sau să își continue drumul păstrând doar pentru el beneficiul cunoașterii adevărului. Platon vrea să descrie în povestea de mai sus condiția filosofului, a celui care ar trebui să conducă cetatea: el reușește prin efortul său personal să se ridice deasupra celorlalți semenii ai săi ajungând la „lumină”, cu alte cuvinte ajungând să cunoască „adevărul”, după cum spuneam valoarea supremă în societatea ideală imaginată de Platon. Realizând acest scop el se află în fața unei dileme: să se sacrifice în folosul comunității (întorcându-se în peșteră pentru a-și ajuta semenii să se elibereze și să cunoască la rândul lor adevărul, adică să ajungă la lumina din lumea reală) sau să se retragă în lumea sa păstrând doar pentru el roadele eforturilor sale (este de fapt o ilustrare a dramei personale trăite de Platon, care a fost pregătit pentru o carieră politică la care a renunțat în urma condamnării de către atenieni a „dascălului său”, Socrates; din acel moment el a fost confruntat cu această dilemă: ar fi trebuit să practice meseria pentru care simțea chemare, dar asta ar fi însemnat să-și sacrifice propriile interese și principii, studiul în primul rând și, foarte important, să și le sacrifice pentru niște oameni care nu meritau (nu cunoșteau, nu erau capabili să cunoască „adevărul”).

Putem spune astăzi că societatea imaginată de Platon este utopică. O formă de organizare statală în care oamenii rămân încremeniți în condiția în care s-au născut, fără a încerca să își îmbunătățească soarta este imposibil de realizat. Datorăm totuși filosofului grec idei valoroase cum ar

fi binele ca și scop al organizațiilor politice sau cea a datoriei pe care fiecare dintre noi o are față de comunitate.

Aristotel a încercat la rândul său să identifice forme mai bune de organizare a statului. Spre deosebire de predecesorul său, el a avut o viziune mult mai realistă, încercând să integreze în construcția sa aspectele pozitive ale regimurilor politice care au funcționat în diferite momente. Aristotel a realizat un studiu consistent în legătură cu aceste regimuri (157 sau după alți autori 170 de „Constituții” – descrieri de regimuri; este aproape sigur că aceste studii au constituit lucrări pregătitoare pentru „Politica” și că o parte importantă a lor a fost realizată de către studenții lui Aristotel; din aceste constituții s-a păstrat doar „Constituția Statului Atenian”). „Ar trebui să căutăm nu numai cea mai bună formă de guvernământ, dar și cea posibilă și care poate fi realizată cu ușurință de către toți” (Aristotel, 1999). Forma cea mai bună de organizare rezultă din îmbinarea caracteristicilor pozitive ale formelor existente. Este una dintre constantele abordărilor lui Aristotel, care de regulă a insistat pentru adoptarea soluțiilor „de mijloc”. Un exemplu remarcabil, dacă ne gândim la abordările moderne, este accentul pe care îl pune pe necesitatea existenței unei clase de mijloc numeroase, care prin natura sa se opune exceselor.

În cadrul „Politicii” este descrisă o tipologie extrem de variată de regimuri politice, dar noi vom reține aici doar pe cele mai importante. O primă mențiune este că Aristotel împarte regimurile politice în unele „bune sau pozitive” și unele „rele sau negative”. Din punctul de vedere al modului de organizare a conducerii, Aristotel identifică trei tipuri principale de regimuri: cele în care conduce un singur om, cu varianta pozitivă monarhia (monarhul conduce în beneficiul tuturor cetățenilor) și cea negativă tirania (tiranul este mânat doar de propriul interes); cele în care conduce un număr restrâns de membri ai comunității, unde avem ca regim „bun” aristocrația și ca regim „corupt” oligarhia; regimul în care conduc cei mulți, caz în care „politeia” este regimul considerat pozitiv (conduc cei mulți, dar cei care sunt de bună calitate și în folosul tuturor), respectiv democrația, forma coruptă a acestui tip de regim. Observăm că și Aristotel este un critic al democrației, dar mult mai moderat decât Platon.

Deși între cei doi filosofi există această semnificativă deosebire privitor la modul în care se poate constitui un guvernământ bun, există totuși importante elemente comune: situarea politicii deasupra tuturor celorlalte îndeletniciri din cetate, obiectivul pe care politica trebuie să îl realizeze, „binele absolut”, un bine pe care de fapt cei doi filosofi au dificultăți să-l descrie. „Dar dacă toate comunitățile umane urmăresc un bine de un anumit fel, statul sau comunitatea politică, care este cea mai înaltă formă de organizare umană dintre toate, și care le include pe toate celelalte, țintește spre bine într-o manieră mult mai puternică decât toate celelalte, și anume la binele cel mai înalt” (Aristotel, 1999).

Creștinismul a preluat foarte mult din învățăturile filosofilor antichității (după cum se știe, învățăturile lui Isus au ajuns la noi în primul rând prin intermediul Apostolului Pavel care avea o educație cu influențe greco-romane). Prin urmare marii gânditori ai bisericii (vom menționa aici doar două nume: Sfântul Augustin și Sfântul Toma din Aquino) au susținut la rândul lor, în scrierile lor ideea binelui atât ca scop cât și ca mijloc al acțiunii politice. Aceste interpretări aparțin unor autori care au scris la multă vreme după ce Hristos și-a prezentat învățăturile. Din studierea evangheliilor unii specialiști deduc că: „Iisus nu a stabilit norme etice precise și detaliate. Hristos nu se pronunță cu

privire la problemele sociale, cu excepția divorțului. Nu se pronunță cu privire la război, pedeapsa capitală, jocuri de noroc, justiție, administrarea legii, împărțirea bunurilor, socialism, uniformizarea veniturilor, egalitatea sexelor, discriminarea rasială, egalitatea șanselor, tiranie, libertate, sclavie, autodeterminare sau contracepție” (Preston *apud* Singer, 1996, p. 127). Prin urmare, așa cum vom vedea și în cazul eticii întemeiate pe virtute, promovate de către Aristotel, Iisus a încercat să ne înfățișeze o anumită formă, considerată a fi dorită de către Dumnezeu, a naturii umane și nu un îndreptar care să ne indice comportamente dezirabile în situații concrete.

## **2. Răul ca fundament al societății**

În afara laturii spirituale și etice, activitatea politică a Bisericii Catolice a avut și ea o importanță majoră pe parcursul istoriei. Deși, așa cum am precizat, Iisus nu a emis învățături cu valențe sociale sau politice, activitatea Bisericii Creștine a avut, mai ales în cazul structurii sale din vestul Europei, o importantă componentă politică. La căderea Imperiului Roman de Apus singura structură articulată care s-a păstrat în vestul Europei a fost Biserica. Ca o consecință ea a preluat o parte din atribuțiile statului care nu mai exista. Ulterior, capii Bisericii nu au mai dorit să abandoneze puterea obținută, în favoarea suveranilor laici. Acest fapt a condus la numeroase confruntări, adesea militare, între Papalitate și diferiți monarhi din Europa occidentală. Nu vom intra aici în detaliile acestor confruntări. Ceea ce vrem să menționăm este că acțiunea politică a Bisericii avea loc sub semnul unei controverse care exista în doctrina acesteia: pe de o parte, Biserica ar fi trebuit să se ocupe doar de latura spirituală a vieții lăsând treburile lumești în seama suveranilor laici (potrivit afirmațiilor lui Isus: „dați Cezarului ce-i al Cezarului” sau „Împărăția mea nu este în această lume”). Dar pe de altă parte una din misiunile Bisericii consta în mântuirea omenirii de păcat. Ori acest lucru putea fi realizat cel mai bine prin conducerea efectivă a comunităților umane. În consecință, Biserica Catholică și-a păstrat până târziu (într-o anumită măsură, până în zilele noastre) pretenția de a participa la conducerea societății.

În mare măsură acțiunea politică a Bisericii, mai cu seamă în Evul Mediu, a avut un efect pozitiv. Competiția între multiplele centre de putere care au existat în acea perioadă (monarhie, biserică, nobile, marile orașe) a contribuit la păstrarea unui nivel acceptabil de libertate în societățile medievale, permițând evoluția spre democrațiile moderne.

Prezența Bisericii pe scena politică a avut însă și o latură negativă. Existența a două centre de putere care revendicau fiecare pentru sine dreptul de a conduce treburile publice a fost o sursă de dezordine, dezordine care de multe ori a luat forma războiului. Scindările, schismele survenite în decursul timpului în cadrul Bisericii au provocat la rândul lor confruntări armate. Prin urmare proiectul care a dominat gândirea și practica politică între secolele XIII-XVII a fost eliminarea Bisericii din viața politică și limitarea acesteia doar la latura spirituală a vieții. Din punct de vedere ideologic acest lucru a fost greu de susținut atâta timp cât politica și societatea erau fundamentate teoretic pe „bine”, după modelul antic, preluat după cum am spus și de către Biserică. Pentru a înțelege mai bine, să ne imaginăm o situație în care un suveran intra în conflict cu Biserica. Potrivit teoriilor antichității, conducătorul trebuia să fie un om bun, drept, înțelept, virtuos, iubitor de oameni etc. Însă este ușor de înțeles că nici o ființă umană nu putea să pretindă că este mai bun, mai drept, mai înțelept decât Dumnezeu, respectiv decât reprezentantul său pe pământ, Papa. Prin urmare, din punct de vedere ideologic monarhul, sau cu alte cuvinte puterea laică se afla pe poziții de inferioritate

față de Biserică. Apariția religiilor concurente (catolicismul și diferitele forme de protestantism) a ridicat o altă problemă în ceea ce privește fundamentarea societății și a politicii pe valori pozitive, pe „bine”. Orice religie este o reprezentare a binelui, ne învață cum să ne comportăm pentru a fi aleși de Dumnezeu sau pentru a ajunge în Rai. Care este însă, „calea cea dreaptă”? Este cea arătată de catolicism? Sau de ortodoxism? Sau de protestantism? Și enumerarea religiilor ar putea continua. Războaiele religioase au reprezentat o formă extremă a conflictului între religii, adică a conflictului între mai multe reprezentări ale binelui. Având imaginea acestor războaie, autori ca Niccollo Machiavelli sau Thomas Hobbes au tras concluzia că binele, fiind diferit pentru fiecare ființă umană, nu poate reprezenta un fundament pe care să poată fi construită societatea, respectiv corpul politic. Un astfel de fundament îl poate reprezenta răul, răul care este pentru fiecare dintre noi „răul cel mai mare” și anume moartea, teama de moarte. Una din teoriile privind apariția statului afirmă că statul a apărut ca răspuns la nevoia universală de protecție a ființei umane. Cu alte cuvinte omul a creat și acceptă statul și rigorile rezultate din existența acestuia pentru că în felul acesta obține un anumit grad de protecție în fața agresorilor interni (răufăcători) sau externi, în față vicisitudinilor naturii sau în fața altor evenimente neprevăzute. Altfel spus amenințările de tot felul și teama față de acestea au determinat omenirea să creeze instrumentul numit stat. În egală măsură aceste elemente determină supunerea oamenilor, adică respectarea regulilor impuse de către stat.

Originalitatea lui Machiavelli a constat în curajul de a afirma că, din punct de vedere politic și social, mijloacele violente (răul) sunt cele eficiente. O societate în care să domnească pacea poate fi creată, întemeiată prin mijloace violente: „Se poate spune că folosești bine cruzimea (dacă este îngăduit a vorbi bine despre rău), atunci când o folosești o singură dată și constrâns de nevoia de a-ți asigura puterea, dar nu continui pe aceeași cale, ci faci în așa fel încât acțiunea pe care ai săvârșit-o să aducă un cât mai mare folos supușilor tăi” (Machiavelli, 2000, p. 37). Într-adevăr, statul asigură pacea în societate prin mijloace negative – amenzi, închisoare etc. Aceasta este, de fapt, teoria lui Machiavelli: pentru menținerea ordinii în stat violența este necesară și justificată. De altfel, cvasi-majoritatea specialiștilor în științe politice afirmă că utilizarea constrângerii fizice pentru a asigura respectarea legilor este principala caracteristică a statului.

Prin teoria sa, Machiavelli ne propune în același timp, ceea ce Pierre Manent numește o desacralizare a politicii. Scopul acesteia nu mai este realizarea unui bine absolut, a fericirii sau a dreptății absolute. Politica și politicienii trebuie să realizeze un obiectiv mult mai modest: siguranța fizică a membrilor comunității, fericirea, binele, rămânând în responsabilitatea fiecăruia. Mijloacele prin care se asigură această siguranță personală sunt violente, dar teama de moarte (cel mai mare rău pentru majoritatea oamenilor) ne face să acceptăm constrângerile impuse de legi și pedepsele care survin în urma nerespectării acestora pentru că în acest fel ne este protejată viața.

Sigur că folosirea unor astfel de mijloace ridică importante probleme etice. Pedepsa este folosită pentru a asigura respectarea unor reguli. Cine stabilește aceste reguli, cine stabilește pedepsele, când sunt ele justificate și care este nivelul de „violență” care poate fi folosit pentru asigurarea ordinii în stat? Machiavelli a fost foarte explicit în a recomanda mijloacele condamnabile doar pentru situațiile excepționale. Nu trebuie să uităm nici contextul în care și-a scris opera. În societățile moderne mijloacele pozitive, în principal educația și cele negative, pedepsele trebuie utilizate simultan pentru a obține o pace socială durabilă. Acestea sunt probleme care vor fi întotdeauna subiectul unor intense dezbateri.



În orice caz, teoria formulată de către Machiavelli a pus bazele ideologice pentru eliminarea bisericii din activitatea politică: odată demonstrat că binele în societate se realizează prin metode violente, Biserica a fost practic scoasă în afara jocului, deoarece este evident că Biserica nu putea să își asume mijloacele invocate de către filosoful italian.

### Studiu de caz 2

Doi tineri adolescenți comit o mică infracțiune și sunt urmăriți de poliție. La un moment dat ajung în fața unui gard. Doar unul dintre ei reușește să treacă peste gard și să scape. Cuprins de remușcări adolescentul se dedică preoției. Celălalt este prins și este trimis într-o școală de corecție unde învață deprinderi mai rele, sfârșind în cele din urmă pe scaunul electric. Înainte de a fi condamnat, el ajunge prin intermediul preotului, fostul său prieten, în contact cu un grup de adolescenți care încep să îl admire, văzând în el un erou. Înainte de execuție, preotul îi cere să renunțe la alura de erou pentru a nu se transforma într-un model pentru tinerii care îl admirau, ceea ce el acceptă, murind cu umilință. După execuție, preotul îi cheamă pe adolescenți: „Haideți să ne rugăm pentru cineva care, o dată, nu a reușit să sară un gard”. (Un rezumat al filmului: „Îngeri cu fețe murdare” – regia Michael Curtiz; în rolurile principale: James Cagney, Humphrey Bogart, Pat O’Brien).

#### Întrebări și exerciții

1. Cum apreciați destinul diferit al celor doi tineri?
2. Unde a greșit statul în tratamentul aplicat adolescentului care a comis acea măruntă infracțiune?
3. Ținând cont și de învățăturile rezultate din studiul de caz, cum credeți că trebuie gestionate greșeli ale unor subordonați ai dvs.?

### 3. Etica virtuții

Primele teorii privind etica au fost formulate în antichitate. Acest domeniu al cunoașterii a constituit o preocupare pentru foarte mulți filosofi, dar cei care au realizat primele construcții coerente au fost cei doi mari gânditori greci, Platon și mai ales Aristotel. În ceea ce-l privește pe acesta din urmă, îi sunt atribuite trei tratate de morală în legătură cu care mai există încă controverse legate de paternitatea lor. Se pare totuși că, cel puțin asupra uneia dintre acestea, *Etica nicomahică*, există un oarecare consens între specialiști în a-i fi atribuită lui Aristotel<sup>1</sup>.

Potrivit autoarei americane Rosalind Hursthouse, această viziune asupra eticii pune accentul pe virtutea individului sau altfel spus, pe caracterul său moral. Astfel, etica virtuții este considerată a fi o abordare care: „1. Este preocupată mai degrabă de calitatea individului decât de acțiunile pe care acesta ar trebui să le întreprindă; 2. Ridică întrebarea: ce fel de persoană trebuie să devin în loc de: ce acțiuni ar trebui să întreprind? 3. Utilizează mai degrabă concepte precum bine sau virtute decât unele precum drept, îndatorire, obligație; 4. Respinge ideea că etica este codificabilă astfel încât să servească drept ghid pentru acțiuni specifice” (Hursthouse, 1999, p. 17).

Revenind la Aristotel, în opinia sa, omul este prin natura sa îndemnat să caute binele. Dar acest bine „nu este unul concret, precum banii, onoarea sau plăcerea. Aristotel utilizează un termen

---

<sup>1</sup> Unele din operele aristoteliciene sunt atribuite, integral sau parțial unor discipoli ai săi.

destul de greu de tradus, *eudaimonia*, care ar putea să însemne *binecuvântare, fericire sau prosperitate*, o stare în care te simți bine și faci bine, simțindu-te bine. Virtuțile sunt tocmai acele calități care ajută individul să atingă *eudaimonia*” (MacIntyre, 2007, p. 147). Oamenii nu posedă aceste virtuți în mod natural, ei beneficiind din naștere doar de aptitudinea de a le deprinde, proces care are loc în urma practicării lor: „...nici una dintre virtuțile etice nu este inoculată în noi de natură; căci nimic din ceea ce există în mod natural nu poate fi schimbat prin deprindere: de exemplu, piatra, căreia natura i-a dat o mișcare descendentă, nu ar putea fi deprinsă cu mișcarea inversă...așadar virtuțile nu apar în noi nici în mod natural, nici contra naturii, ci ne-am născut cu aptitudinea de a le primi, pentru a le perfecționa prin deprindere” (Aristotel, 1988, p. 32).

Așadar, orice calificare umană se câștigă prin învățare, prin exercițiu. De modul în care sunt deprinse diferitele învățături depinde dacă rezultatul va fi pozitiv sau negativ. Astfel, în urma cântatului la liră pot să rezulte cântăreți buni sau proști, în urma practicării arhitecturii putem avea arhitecți buni sau mai puțin buni. Această regulă se aplică și în cazul virtuților: prin maniera de a învăța din interacțiunile cu ceilalți oameni devenim drepti sau mai puțin drepti.

Prin urmare, procesul de învățare, ceea ce deprindem de la cei din jurul nostru, este determinant pentru modul în care ne vom comporta în viitor din punct de vedere al normelor etice. Cu alte cuvinte, dacă în urma procesului de formare ești o persoană bună, vei avea capacitatea ca în viitor să apreciezi corect diferitele situații cu care te vei confrunta și să acționezi într-un mod corespunzător.

Din perspectiva sectorului public este de subliniat importanța culturii organizaționale, a mediului cu care tinerii care acced în funcțiile publice intră în contact. Construcția instituțională, precum și deciziile manageriale trebuie să aibă în atenție în permanență limitarea posibilității elementelor care prezintă riscul de a influența negativ activitatea instituției din perspectiva regulilor etice. La fel de importantă este și educația celor care activează în sectorul public, atât cea dinaintea carierei, cât și cea din timpul carierei. Specialiștii în combaterea corupției insistă asupra importanței pe care cursurile periodice în domeniul eticii îl au pentru un climat sănătos în cadrul instituției. De asemenea, sunt necesare discuții periodice despre riscurile asociate comportamentului neetic, despre aspectele din funcționarea instituției care prezintă vulnerabilitate la corupție.

Integrarea tinerilor în colectiv va trebui tratată la rândul ei cu cea mai mare atenție pentru a se evita expunerea acestora la exemple sau tentații legate de corupție.

### **Studiu de caz 3**

Adjunctul managerului unui mic orașel din Statele Unite a împlinit trei ani în această funcție. El a fost chemat la un dialog de către șeful său, care i-a comunicat că îi apreciază foarte tare activitatea, dar l-a sfătuit să încerce o promovare în carieră, prin ocuparea unei funcții care să implice mai multă responsabilitate și provocări suplimentare. Întrucât managerul orașului nu dorea să se pensioneze sau să se mute în alt oraș, acesta l-a sfătuit pe adjunctul său să încerce să obțină o poziție de manager într-o altă localitate mai mică sau una de adjunct într-un oraș mai mare. După o serie de încercări, tânărul nostru a reușit să obțină funcția de manager al unei localități suburbane, aflate în vecinătatea unui mare oraș. După instalare a fost invitat la o masă cu consiliul de administrație al localității. Dar spre surprinderea sa, la acea masă au fost prezente două persoane, președintele unei firme de construcții și liderul de sindicat din cadrul acesteia.

Discuția a atins și subiectul construcției unor drumuri, moment în care președintele firmei l-a întrebat direct pe tânărul manager ce comision dorește pentru a avea o atitudine favorabilă față de companie. Managerul s-a declarat surprins, iar președintele consiliului de administrație a găsit de cuviință să îl tragă deoparte pentru a-i explica modul în care se desfășoară relația între autoritățile locale și respectiva companie, încercând să îl convingă că toată lumea consideră aceste practici acceptabile și că managerii care au ocupat înainte această funcție au procedat la fel. Mai mult, un eventual refuz ar tensiona relațiile între autorități și compania de construcții. Cu toate insistențele președintelui, tânărul manager a decis că nu poate comite ilegalități și a refuzat comisionul.

#### ***Întrebări și exerciții***

1. Cum explicați atitudinea tânărului manager în fața ofertei făcute de conducătorul firmei, susținută și de președintele consiliului de administrație?
2. Cum apreciați comportamentul celorlalți participanți la discuție? Cine poartă cea mai mare responsabilitate pentru situația din respectiva localitate?
3. Imaginați cele mai bune măsuri pentru a preveni astfel de situații în instituția în care vă desfășurați activitatea.

#### **4. Etica privită prin prisma consecințelor**

Am făcut referire mai sus la opera lui Niccolo Machiavelli. Foarte mulți specialiști îl consideră întemeietorul științei politice moderne. La fel, este considerat și inventatorul mijloacelor negative, murdare, folosite în politică. Această din urmă imagine este nedreaptă. Gânditorul florentin și-a formulat teoriile bazându-se aproape în întregime pe experiențe preluate din istorie. Cu alte cuvinte, crimele, minciuna, înșelătoria au existat dintotdeauna în politică. Machiaveli nu a făcut decât să arate cum pot fi acestea folosite pentru realizarea proiectului său politic: construcția unei societăți care să asigure siguranța fizică a componentilor săi.

„Principele”, lucrarea în care Machiavelli își sintetizează ideile politice, este de fapt un manifest și în același timp un manual adresat familiei de Medici care se afla în postura de a cumula prin doi membri ai familiei puterea atemporală a bisericii (prin Papa Clement al VII-lea) și o putere laică (prin ducele Lorenzo al II-lea de Medici – conducătorul Florenței). Prin acest manifest, Machiavelli încearcă să îi determine să acționeze pentru realizarea unității statului italian, unitate care ar fi trebuit să asigure pacea și prin urmare siguranța cetățenilor. Fărămișarea politică a Italiei din perioada pe care o analizează gânditorul florentin este văzută ca sursă a unor războaie repetate. (Așa cum am menționat mai sus, atât fărămișarea politică, cât și războaiele sunt cauzate sau alimentate de către disputa pentru putere între Biserică și stat; în Italia aceste conflicte fiind mai acute din cauza prezenței papalității, care nu dorea constituirea unui stat puternic pe teritoriul italian). Unificarea Italiei este prin urmare soluția care ar pune capăt acestor războaie. Având un reprezentant în scaunul pontifical și unul în fruntea unuia din statele italiene, familia de Medici putea realiza un fel de unitate a celor două puteri și în acest fel ar putea realiza acest proiect. Pentru acest scop nobil orice mijloace sunt permise. Machiavelli afirmă că un principe nu trebuie să utilizeze în mod curent metode condamnabile, dar trebuie să fie pregătit în orice moment să o facă pentru a asigura supraviețuirea statului. Cu alte cuvinte, violența, minciuna, înșelătoria, chiar dacă sunt reprobabile, sunt justificate atâta vreme cât servesc unui scop nobil, în cazul de față crearea unui stat capabil să asigure siguranța cetățenilor săi: „...spun că fiecare principe trebuie să vrea ca oamenii să-l socotească milos și nu crud;

cu toate acestea el trebuie să ia aminte și să nu folosească rău această milă. Cezare Borgia era socotit un om crud, totuși această cruzime a lui restabilise ordinea în Romagna, adusese acestei provincii unitatea și pacea...Dacă vom privi cu atenție aceste lucruri, ne vom da seama că el a fost mult mai milos decât poporul florentin, care, pentru a nu fi acuzat de cruzime, a lăsat ca Pistoia să fie distrusă” (Machiavelli, 2003, p. 59)

Teoria lui Machiavelli a constituit fundamentul conceptului cunoscut sub numele de „rațiune de stat”. Potrivit acestui concept unele acțiuni, care în alte condiții ar fi considerate reprobabile, pot fi justificate prin prisma unui interes superior, în cazul de față al statului.

Activitatea în sfera publică ridică de multe ori astfel de dileme: suntem nevoiți să luăm decizii care au consecințe negative pe termen scurt, dar vor da rezultate pozitive în viitor. Luăm hotărâri care afectează negativ anumite persoane, dar au efecte benefice pentru un număr mai mare de concetățeni. (Închiderea unei întreprinderi cu pierderi reduce activitatea economică și crește șomajul pe termen scurt, dar creează premisele pentru investiții sănătoase și profitabile și pentru locuri de muncă mai bine plătite).

O altă abordare potrivit căreia acțiunile noastre sunt apreciate în funcție de finalitatea acestora este utilitarismul. Gânditori precum Jeremy Bentham sau John Stuart Mill au afirmat că fiecare activitate umană trebuie să fie întreprinsă cu un scop, să aibă o finalitate. Cu alte cuvinte, umblăm pentru că trebuie să ajungem într-un anumit loc, construim un pod pentru a asigura un mod de traversare a unei ape etc. Această teorie utilitaristă stă la baza noilor abordări din administrația publică modernă, abordări conform cărora activitatea din instituțiile publice trebuie orientată spre obiective și rezultate.

#### **Studiu de caz 4**

În data de 14 noiembrie 1940 conducerea aviației germane decide să bombardeze foarte violent orașul englez Coventry, unde era localizată o parte din industria engleză. Orașul mai fusese bombardat și înainte, dar de această dată bombardamentul urma să fie devastator, fiind utilizate în acest scop 515 de bombardiere. Deținând mașina germană de codificat, Enigma, conducerea engleză a aflat de intențiile germane. Cu toate acestea a decis să nu ia măsuri de apărare corespunzătoare, deoarece în acest fel germanii ar fi putut deduce că englezii le cunosc codurile secrete. Prin urmare conducerea Marii Britanii, la cel mai înalt nivel, a decis sacrificarea orașului pentru a putea păstra avantajul descifrării mesajelor germane. Distrugerile au fost atât de mari încât în vocabularul piloților germani a fost introdus, la sugestia șefului propagandei, Joseph Goebels, verbul a *coventriza*.

#### **Întrebări și exerciții**

1. Cum apreciați decizia primului ministru Winston Churchill de a sacrifica orașul Coventry?
2. Imaginați o situație ipotetică în care sunteți nevoit să adoptați o decizie care va afecta un număr de oameni, obținându-se în schimb beneficii mai mari și prezentați argumente pro și contra unei astfel de decizii.

#### **5. Etica principiului**

Viața noastră de zi cu zi este guvernată de legi și de norme informale pe care le numim tradiții, obiceiuri etc. În acest fel ne sunt indicate moduri dezirabile de comportament în comunitate. Regulile, formale sau informale, respectiv respectarea lor au relevanță mai mare sau mai mică pentru

societate. Traversarea străzii pe culoarea roșie a semaforului nu reprezintă un fapt de aceeași gravitate ca un furt sau o crimă. Există însă o categorie de reguli a căror respectare este imperativă. Codurile etice utilizate în administrațiile publice ale tuturor țărilor moderne stabilesc astfel de reguli care trebuie respectate necondiționat. Cum identificăm aceste reguli? Filosoful german Immanuel Kant a arătat că acestea pot fi determinate analizând acele comportamente sau acțiuni umane care ar avea consecințe deosebit de grave pentru întreaga omenire, ulterior adoptând contrariul acestor acțiuni ca reguli sau principii de comportament. Pentru a-și susține teoria, Kant ne oferă și o serie de exemple: un individ care are o viață dominată de nerealizări se hotărăște să scape de probleme prin sinucidere. Am putea accepta ca un astfel de comportament să fie considerat potrivit și declarat ca un principiu sau o lege universală a naturii? Răspunsul este evident negativ întrucât o astfel de lege ar intra în contradicție cu însăși rațiunea de a fi a naturii: promovarea, menținerea vieții. Prin urmare Kant deduce de aici un principiu universal, obligatoriu pentru toate ființele umane: datoria de a-și asuma propriul destin, cu alte cuvinte de a-și trăi viața, de a încerca să învingă dificultățile cu care se confruntă pe parcursul acesteia.

Un alt exemplu furnizat de către filosoful german este cel al unei persoane care are nevoie de bani, solicită acești bani ca un împrumut, știind foarte bine că nu va putea să-i returneze. În același timp este conștient că dacă nu va promite solemn că îi va restitui, nu va obține suma de bani dorită. Prin urmare, decide să facă o promisiune mincinoasă. Poate un astfel de comportament să devină o regulă cu caracter general? Evident nu, deoarece dacă toată lumea ar proceda în acest fel societatea omenească ar fi paralizată de neîncredere. Rezultă un alt principiu general: trebuie să fii corect în relație cu ceilalți.

Un al treilea exemplu ne prezintă un individ dotat cu calități deosebite care i-ar permite să devină un personaj foarte folositor comunității, dacă ar face eforturi în acest sens. Dar el preferă o viață comodă. Din nou Kant deduce un principiu universal: datoria fiecăruia dintre noi este de a ne utiliza calitățile pe care ni le-a dat natura, un comportament opus având ca efect regresul omenirii.

Cel de-al patrulea principiu se referă la nevoia de solidaritate umană și acțiune în folosul comunității, punând în discuție situația opusă, în care fiecare și-ar urmări doar propriile interese (Richter, Burke și Doig, 1990, pp. 27-28). În administrațiile publice moderne asemenea principii se regăsesc în codurile de conduită a funcționarilor publici, în care sunt indicate reguli obligatorii pentru fiecare angajat.

### **Studiu de caz 5**

Managerului unui oraș din Statele Unite îi este prezentat un om de afaceri proaspăt sosit în localitate. Acesta îl invită la masă, motivând că dorește să afle mai multe în legătură cu viața orașului. În timpul mesei cei doi află că au pasiuni comune cum ar fi pescuitul sau baschetul. Astfel, la scurtă vreme, omul de afaceri îi cere conducătorului orașului să îi arate cele mai potrivite locuri de pescuit din împrejurimi, oferindu-se să se ocupe el de tot ce ține de organizare. Cu o altă ocazie, omul de afaceri îl invită la un meci de baschet, el fiind cel care a procurat biletele.

La un moment dat municipalitatea și-a propus să achiziționeze birotică într-o cantitate considerabilă. Managerul orașului primește un apel de la prietenul său, omul de afaceri, care îi aduce aminte că firma sa activează chiar în acest domeniu și ar aprecia dacă ar primi sprijin pentru a obține contractul privind furnizarea de birotică municipalității. Managerul se află într-o mare dilemă,

simțindu-se obligat moral față de noul său prieten, dar știind în același timp că ar comite o ilegalitate dacă ar accepta să îl ajute.

### ***Întrebări și exerciții***

1. Unde a greșit managerul orașului?
2. Cum poate fi aplicat raționamentul lui Kant în acest caz?
3. Aplicați raționamentul lui Kant pentru a rezolva dileme etice din instituția în care vă desfășurați activitatea.

### **6. Etica înțeleasă ca responsabilitate**

În cunoscutul său eseu numit „The Study of Administration” politologul american Woodrow Wilson, ulterior președinte al Statelor Unite, a promovat ideea existenței unei delimitări clare între sfera administrativă și cea politică. Astfel, politicienii sunt cei care i-au deciziile, funcționarii urmând să le pună în practică. „Domeniul administrației publice este un domeniu identic cu cel al afacerilor. Este separat de agitația și conflictele care caracterizează viața politică. Este o parte a acesteia din urmă în aceeași măsură în care mașinile sunt parte a producției industriale. Dar este în același timp ridicat la un nivel mult superior celui plictisitor de simplu detaliu tehnic, deoarece este legat direct de principiile perene ale înțelepciunii politice și de adevărul permanent al progresului politic” (Wilson în Stillman, 2000, p. 6). Derivă de aici ideea unei responsabilizări a funcționarilor față de politicieni, reprezentanți ai voinței populare. Această responsabilizare pornește de la premiza că mandatul primit de oamenii politici din partea cetățenilor trebuie dus la îndeplinire așa cum a fost acordat, aceasta fiind o condiție indispensabilă pentru funcționarea unei societăți democratice. Funcționarii de carieră sunt înzestrați cu abilitățile tehnice necesare pentru îndeplinirea deciziilor politice.

În același eseu, Wilson vorbește și de o responsabilitate directă a funcționarilor publici față de interesul public, respectiv față de cetățeni. În primul rând, ei sunt cei care sunt în legătură directă și permanentă cu cetățenii. Acest lucru le permite să cunoască mai bine problemele acestora. De asemenea, cei care activează în sectorul public au posibilitatea de a decide care este modul în care vor implementa deciziile politicienilor sau, în alte situații oferi soluții pentru problemele comunității. Ei sunt astfel responsabili pentru calitatea serviciilor oferite cetățenilor și în ultimă instanță pentru soarta comunității.

Răspunzând la întrebarea: ce rol trebuie să joace opinia publică în raport cu administrația publică, Wilson afirmă că aceasta este criticul autorizat al activităților din acest domeniu. Relația directă între cetățeni și angajații din sectorul public joacă și în acest caz un rol important, aceștia din urmă putând să reacționeze direct la modul în care clienții le apreciază activitatea.

### **Studiu de caz 6**

Un anumit politician decide să organizeze o manifestare artistică în cinstea zilei tineretului. În acest scop sunt efectuate diferite achiziții de materiale, sunt angajați diferiți artiști și se desfășoară o campanie publicitară. După consumarea evenimentului presa dezvăluie că prețurile cu care au fost achiziționate diferitele bunuri și servicii au fost exagerate, iar regulile privind achizițiile publice nu au fost respectate. Scandalul izbucnit determină demisia politicianului și a unor funcționari din instituția publică pe care o conducea. Despre aceștia din urmă se află că au fost angajați după instalarea în

funcție a omului politic neavând, prin urmare, experiența necesară pentru organizarea licitațiilor publice.

### ***Întrebări și exerciții***

1. Precizați care sunt, în opinia dvs., responsabilitățile în acest caz?
2. Care sunt măsurile pe care le considerați necesare pentru a evita astfel de cazuri în viitor?

## **7. Etica statului**

Ideea supremației statului în raport cu individul a dominat gândirea și practica politică o lungă perioadă de timp, fiind foarte rar contestată până spre sfârșitul secolului al XVIII-lea. În antichitatea greco-romană întreaga viață a individului era subordonată intereselor statului, libertatea personală fiind un concept necunoscut. Cetatea ideală prezentată de Platon în Republica presupunea supunerea fiecărui membru al acesteia destinului hărăzit de către divinitate, doar în acest fel ei putând fi utili comunității. La rândul său Aristotel afirmă că individul nu poate fi considerat om decât atunci când are calitatea de membru al cetății. Pentru a-și susține afirmația el compară cetatea cu organismul uman, spunând că așa cum o mână desprinsă de corp devine un obiect nefolositor, lipsit de viață, la fel orice persoană își pierde statutul de om în afara cetății: „Statul este de la natură superior familiei sau individului, în măsura în care întregul este cu necesitate deasupra părții; ca exemplu, când un corp este distrus, părțile desprinse din el devin simple obiecte lipsite de viață și valoare...Dovada că statul este o creație a naturii și este superior individului este că acesta din urmă, atunci când este izolat, nu poate să își îndeplinească menirea de om și prin urmare este ca o parte în relație cu întregul. Dar cel care este incapabil să trăiască în societate, sau care nu are nevoie de comunitate, deoarece poate să își asume destinul individual trebuie să fie un animal sau un zeu, nu este parte a statului” (Aristotel, 1999, p. 7).

O abordare similară se regăsește la filozoful german Hegel. Acesta afirmă că statul este o creație divină, care ulterior a fost desăvârșită de către evoluția istorică. Statul prin urmare are o natură supraumană și o rațiune de existență și evoluție care transcede voinței muritorilor de rând. Viața acestora este determinată de către stat, iar fericirea fiecărui membru al societății este dependentă de fericirea colectivă. Însă în cazul lui Hegel, relația între stat și individ este bilaterală. Dacă ființa umană are nevoie de stat pentru a-și desăvârși umanitatea, statul la rândul său are nevoie de toți membrii comunității pentru a-și împlini menirea. Filosofia lui Hegel a alimentat ideologiile totalitariste care vor apărea începând cu sfârșitul secolului XIX, comunismul, fascismul, nazismul. Concluzionând, etica statului pornește de la premiza că fericirea indivizilor nu se realizează decât ca parte a fericirii generale a comunității. De asemenea propune un set de norme care subordonează total individul statului și unui așa zis interes superior al acestuia. În virtutea acestei abordări, comportamentele care aduc atingere puterii statului sau acțiunilor acestuia sunt considerate neetice.

## **8. Etica individului**

La polul opus eticii statului se află etica individului. Aceasta este un produs al filosofiei liberale. Unul dintre primii și în același timp cei mai importanți autori liberali a fost Adam Smith, considerat a fi părintele liberalismului economic. În cartea sa: „O cercetare asupra naturii și originii avuției națiunilor”, Smith emite așa numita „teorie a mâinii invizibile”, care îl va face celebru. Conform acestei teorii, bogăția sau avuția unei națiuni este suma avuțiilor membrilor acesteia. Cu alte

cuvinte, un stat este bogat dacă cetățenii săi sunt bogați. Iar aceștia muncesc cu sârguință pentru a-și spori averea, mânați doar de propriul interes, dacă sunt lăsați în libertate. Limita câștigului pe care îl realizează un individ este stabilită de raportul dintre cerere și ofertă, de „mâna invizibilă a pieței”. Spus altfel, indivizii sunt cei care produc resursele care contribuie la bogăția unei națiuni cu condiția ca să le fie asigurată libertatea. Prin urmare, fericirea unei comunități este compusă din suma fericirilor individuale.

La rândul său, filozoful englez John Locke a afirmat că uniunea politică (statul) este rezultatul consimțământului unui număr de oameni liberi care sunt de acord să se asocieze pentru: „confortul și siguranța lor, pentru conviețuirea pașnică, pentru utilizarea în siguranță a proprietăților lor și pentru o mai mare protecție împotriva tuturor celor care nu fac parte din ea...astfel ceea ce determină și constituie orice societate politică este nimic altceva decât consimțământul unui număr de oameni liberi capabili să formeze o majoritate care să-i unească și să îi incorporeze într-o astfel de societate. Și acesta este faptul, unicul fapt, care a generat sau ar putea să genereze o formă de guvernământ legitim” (Locke, 2003, pp. 141-142).

Din perspectiva eticii individului acțiunile care vizează limitarea libertății individului sunt considerate neetice. Încălcarea dreptului la proprietate sau chiar un nivel prea ridicat de impozitare sunt exemple relevante din acest punct de vedere.



## Tema 4. Puterea

După unii autori puterea este cel mai important fenomen pentru societățile omenești. Pentru domeniul eticii ea este importantă, deoarece reprezintă factorul cel mai important prin care sunt reglate relațiile din cadrul societăților umane. Modul în care exercitarea puterii este reglementată în cadrul unui stat este, prin urmare, foarte important pentru că este legat direct de modul în care viața oamenilor este influențată de autoritate. Este important să facem distincție între puterea fizică (tăria, după exprimarea lui Hannah Arendt) și puterea din punct de vedere social. Forța fizică poate să existe fără a avea relevanță, fără a produce efecte. Un om izolat pe o insulă sau închis într-o celulă poate fi puternic, dar nu poate acționa în nici un fel asupra semenilor săi. Subiectul nostru este acea formă de putere care se manifestă în interiorul grupurilor umane și influențează modul în care componenții acestora interacționează. „Puterea nu constă în abilitatea omului de a acționa, ci de a acționa în comun (concertat). Puterea nu este niciodată proprietatea unui singur individ; aparține grupului și rămâne în existență atâta timp cât grupul rămâne împreună” (Arendt *apud* Haugaard, 2003, p. 137). Cu alte cuvinte putem vorbi de putere doar în interiorul comunităților umane, fiind principalul factor care reglează raporturile între membrii acestora. Puterea, din punct de vedere social, este capacitatea unui om sau a unui grup de oameni de a obține efecte intenționate asupra altor oameni (Wrong, 1996, p. 2).

În primul rând trebuie să atragem atenția asupra aspectului intențional care este o condiție obligatorie pentru a putea vorbi de putere în plan social. Altfel spus, un om este puternic dacă reușește să își ducă la îndeplinire planurile, intențiile, dacă este capabil să determine alți oameni să participe în proiectele sale.

O altă condiție pe care trebuie să o îndeplinească un proces de exercitare a unei puteri este efectivitatea. Cu alte cuvinte, pentru ca o persoană sau un grup de persoane să poată fi considerate puternice trebuie să reușească să ducă până la capăt ceea ce și-a propus să realizeze.

În ceea ce privește puterea, o discuție importantă se leagă de natura efectelor pe care le produce. Astfel specialiștii vorbesc despre două tipuri de efecte: de tip extern și de tip intern. Efectele de tip extern sunt cele care se manifestă doar în prezența nemijlocită a sursei de putere. Reducem viteză până la cea legală doar în momentul în care mașinile care vin din sens opus ne semnalează existența unui echipaj de poliție pe șosea sau facem curățenie în fața casei doar pentru că știm că funcționarii primăriei o să ne amendeze dacă nu procedăm în acest fel.

Efectele de tip intern presupun internalizarea, acceptarea scopurilor pentru care se exercită puterea de către cei asupra cărora aceasta se exercită, deoarece este și în interesul lor. Prin urmare nu respectăm regulile de circulație deoarece în apropiere se află niște polițiști, ci, deoarece conștientizăm că în acest fel și viețile noastre sunt protejate. La fel, nu curățăm trotuarul din fața casei din cauza funcționarului care ne amendează, ci pentru că știm că este și în interesul nostru să trăim într-un mediu curat.

În continuare vom aborda problema celor trei dimensiuni ale puterii identificate de către Bertrand de Jouvenel. Astfel, potrivit autorului menționat, puterea este extensivă dacă subiecții săi sunt numeroși, altfel spus, dacă se exercită asupra unui număr mare de persoane. Dennis Wrong îl completează spunând că trebuie inclus în discuție și numărul celor care sunt deținătorii puterii. Cu alte cuvinte, extensivitatea puterii trebuie tratată ca un raport dintre conducători și supuși, fiind ridicată în cazul regimurilor totalitare în care un număr limitat de indivizi sau chiar o singură

persoană controlează un număr foarte mare de subiecți și este scăzută în regimurile democratice unde întregul corp de cetățeni este în dubla ipostază de conducător și condus. În opinia noastră în analiza caracterului extensiv al puterii ar trebui introdus și criteriul teritorial. Mai ales dacă raportăm acest criteriu la diferitele domenii sociale constatăm că există o diferență semnificativă între statele totalitare sau chiar cele centralizate și cele democratice, cu precădere descentralizate. Astfel, un regim totalitar va încerca să controleze întregul teritoriu al țării, în vreme ce în cele democratice statul cedează o parte din control unor autorități locale alese. Acest proces este mult mai amplu în cazul statelor federale unde acest proces de divizare a puterii este reglementat de constituție. Acest criteriu teritorial trebuie pus în legătură cu următoarele două dimensiuni și anume comprehensivitatea și intensitatea.

Comprehensivitatea se referă, potrivit lui Wrong, la numărul de domenii sociale în care o anumită autoritate alege să își exercite puterea sau, dacă o raportăm la indivizi, la partea din viață pe care le-o controlează. Wrong apelează și conceptul de „scop al puterii” emis de către politologul american Robert Dahl. Astfel, comprehensivitatea se referă la numărul de „scopuri” pe care un deținător al puterii își propune și reușește efectiv să le atingă. Apelând la comparația de mai sus, putem să menționăm că statul totalitar a încercat să controleze strict toate domeniile vieții sociale, inclusiv religia, cultura, sportul și în același timp, viața privată a cetățenilor. Sau să atingă, să realizeze scopuri în toate aceste sectoare. De exemplu, promovarea unei culturi oficiale sau scoaterea unor religii în afara legii. Dimpotrivă, regimurile democratice intervin foarte puțin sau chiar deloc în aceste domenii.

Intensitatea puterii reprezintă în opinia lui de Jouvenel gradul în care un deținător al puterii reușește să controleze un anumit domeniu sau comportamentul supușilor. Societatea descrisă de către George Orwell în cunoscutul său roman, *1984*, este un exemplu, din fericire imaginar, în care intensitatea puterii este maximă, deoarece controla în permanență fiecare detaliu, nu numai al vieții sociale, dar și a celei private.

Ca să concluzionăm, un stat totalitar va încerca să exercite o putere care să fie cât mai extensivă, adică să controleze pe toți cetățenii săi și întreaga suprafață a teritoriului. Va încerca să fie comprehensivă, altfel spus, să controleze toate domeniile vieții sociale. În același timp va încerca să fie intensivă, cu alte cuvinte să exercite acest control în cele mai mici detalii. La polul opus, intervențiile unui stat democratic vor fi mult mai limitate, lăsând o parte din exercițiul puterii la îndemâna unor instanțe intermediare: autorități statale sau locale, organizații civile etc. Un număr însemnat de domenii sunt lăsate, într-un regim democratic, în afara intervenției puterii publice. Mai trebuie să facem mențiunea că există diferențe notabile și între statele democratice. Statul francez, de exemplu, exercită o putere mult mai extensivă, comprehensivă sau intensivă decât cel suedez sau cel american.

Pentru a-și atinge scopurile, un om, un grup de oameni sau o instituție poate utiliza mai multe mijloace care constituie forme ale puterii. Probabil cea mai ușor de vizualizat și analizat o reprezintă forța. Folosirea forței este considerată unul din instrumentele politice, de regulă „ultimul” în ordinea opțiunilor (pe tunurile regelui Franței, Ludovic al XIV-lea exista următoarea inscripție: „ultima ratio regnum” – ultimul argument al regilor). Forța nu este numai fizică. Votul este la rândul său o manifestare „pașnică” dacă putem să ne exprimăm astfel, a forței (vom prezenta această teorie ceva

mai jos). Putem de asemenea, să vorbim de forță intelectuală în cazul unui savant sau de forță morală în cazul unui preot sau a unui sfânt.

O altă formă a puterii o reprezintă persuasiunea. Simplificând puțin lucrurile putem spune că persuasiunea sau persuadarea este acțiunea de a convinge pe cineva să acționeze într-un anumit fel prin utilizarea a diferite argumente. Cunoscutul film „12 oameni furioși” este un exemplu extrem de edificator de persuasiune. În cadrul unui juriu care trebuia să dea un verdict în cazul unui proces de crimă, în Statele Unite, juriu compus din 12 membri, unul singur a susținut inițial nevinovăția celui acuzat, ceilalți 11 fiind de părere că este vinovat. Întreg filmul prezintă modul în care acest om reușește să îi convingă pe ceilalți de nevinovăția celui incriminat.

Cea de-a treia „metodă” prin care se manifestă puterea este manipularea, modalitate prin care subiecții puterii sunt determinați să acționeze într-un anumit mod prin inducere în eroare, prin prezentarea unor informații false, prin omisiune etc. Unul din cazurile celebre de manipulare a fost alegerea Papei Ioan al XXII-lea în 1316. Acest proces a fost influențat de către regele Franței, Filip al V-lea cel Lung, care i-a închis pe cardinalii electori într-o mănăstire, spunându-le că nu o să-i elibereze decât în momentul în care vor alege un papă. Viitorul Ioan al XXII-lea și-a depus candidatura, dar în același timp a simulat o stare de slăbiciune cauzată de bătrânețe și de boală. Astfel, cardinalii au decis să îl aleagă crezând că nu va supraviețui prea mult. Însă imediat după investire, noul papă și-a recăpătat vigoarea, reușind să rămână în scaunul pontifical 18 ani.

### **1. Constituirea puterii publice**

Filozoful englez Thomas Hobbes, pe care l-am menționat și mai sus este cel care a formulat una dintre cele mai convingătoare teorii privind modul de constituire a unui corp politic (a statului) și în același timp a unei puteri publice unic acceptate. Pentru a înțelege demersul autorului menționat vom aminti, pe scurt, contextul în care a trăit acesta și anume în timpul războiului civil din Anglia, care s-a desfășurat între anii 1642-1649. Acest război a avut două cauze: dorința regelui, Carol I de a mări impozitele, dar mai ales încercarea suveranului de a crea o religie unitară în cadrul regatului britanic. Menționăm că la acea vreme religia dominantă în Anglia era protestantismul, chiar cu formele sale cele mai radicale. O caracteristică importantă a acestei religii a constituit-o extrema „descentralizare”, marea libertate pe care o avea fiecare preot și chiar fiecare credincios de a interpreta textele biblice. Din această cauză încercarea regelui de a uniformiza și centraliza religia a stârnit o puternică opoziție pe tot cuprinsul regatului. În cele din urmă s-a ajuns la război civil între rege și susținătorii săi, pe de o parte și parlament pe de altă parte. Parlamentul a ieșit victorios, iar regele a fost executat.

Thomas Hobbes a asimilat experiența războiului civil cu dispariția unei autorități publice unic acceptate, altfel spus cu disoluția statului. Pornind de la această constatare, el încearcă să identifice motivația care poate să îi determine pe oameni să accepte să trăiască în comunitate sau cu alte cuvinte, să accepte autoritatea statului. În acest scop el imaginează o stare anterioară existenței statelor, pe care o denumește „starea naturală a omenirii”. O stare similară războiului civil din perspectiva absenței autorității. În această formă de existență a speciei umane individul este tentat să își atace semenii fiind mânat de pasiuni: „Aflăm astfel, în natura omului, trei cauze principale ale gâlcevei. Prima este concurența, a doua neîncrederea și a treia gloria. Prima îi face pe oameni să îi atace pe alții pentru câștig; a doua pentru siguranța personală, iar a treia pentru reputație (Hobbes

apud Socaciu, 2001, p. 38)”. Cel atacat este îndreptățit să se apere, mai mult chiar, fiecare dintre indivizi putând să atace preventiv pentru a nu fi surprins de către potențialii dușmani. Rezultă astfel o stare de război generalizat, „un război al fiecărui om împotriva fiecărui altul” (Hobbes *apud* Socaciu, 2001, p. 39). Hobbes descrie sugestiv efectele acestei stări asupra vieții oamenilor: „într-o astfel de stare nu este loc pentru hărnicie, căci fructul ei este nesigur; nu există nici navigație, nici bunurile nu pot fi aduse pe mare; nici construcții spațioase..., nici arte, scriere sau societate; iar mai rele decât orice sunt frica neîncetată și primejdia unei morți violente; cât despre viața omului – singuratică, sărmană, ticăloasă, crudă și scurtă” (Hobbes *apud* Socaciu, 2001, p. 39). Hobbes recunoaște că o astfel de stare nu este caracteristică pentru omenire în întregul ei, dar poate fi regăsită în anumite zone, fiind date ca exemplu, triburile de indieni din America (exemplu nu foarte corect, dar care se datorează imaginii care exista în acea perioadă despre aceste triburi). Dar, așa cum am menționat, experiența umană pe care Hobbes o consideră a fi cea mai apropiată de această situație de „război a tuturor împotriva tuturor”, este războiul civil, „când nu mai există o putere comună de care să te temi”. Viața oamenilor în aceste condiții este neconfortabilă (ticăloasă și scurtă), dar acestora le este lăsată posibilitatea ieșirii din această stare: „în parte cu ajutorul pasiunilor și în parte cu ajutorul rațiunii. Pasiunile ce-i înclină pe oameni înspre pace sunt frica de moarte, dorința de a avea acele lucruri necesare unui trai tihnit și speranța de a le obține prin propria sânguință. Iar rațiunea sugerează elementele potrivite păcii, pe baza cărora oamenii pot ajunge la un acord” (Hobbes *apud* Socaciu, 2001, p. 41). Astfel ei cedează dreptul de a-și apăra viața și puterea de a-și ucide semenii în acest scop unei creații artificiale, „un om sau o adunare de oameni”, o instituție care cumulează, care ajunge să dețină o putere foarte mare, incontestabilă, putere pe care urmează să o utilizeze pentru a asigura ordinea, siguranța membrilor comunității. Este important de subliniat caracterul artificial al acestei instituții, intitulată de către Hobbes, *Leviathan* (nume al unui monstru marin din mitologia iudaică), rezultat al demersului rațional al celor care hotărăsc să conviețuiască împreună. Este practic o formă de contract social, deși va mai trece aproximativ un secol până când Rousseau va fundamenta acest concept. Este în același timp o modalitate prin care omenirea părăsește starea naturală. Probabil că Hobbes sugerează, la rândul său că traiul în comun al mai multor reprezentanți ai speciei umane presupune existența unei organizări și mai cu seamă, unei autorități care să se facă ascultată.

În cele de mai sus Hobbes descrie procesul de constituire a unei autorități publice unice și ascultate în cadrul unei comunități sau a puterii publice. Există însă o întrebare la care filozoful englez nu are un răspuns satisfăcător: ce se întâmplă dacă aceste *Leviathan*, care deține o putere formidabilă se întoarce împotriva semenilor săi sau cu alte cuvinte care sunt mijloacele pentru a contracara abuzurile pe care o anumită putere poate să le comită împotriva supușilor săi. Soluția este divizarea, împărțirea puterii pe care o vom prezenta în cele ce urmează.

## **2. Divizarea puterii**

Termenul consacrat pentru această divizare a puterii este „separația puterilor în stat”. În ceea ce ne privește avem rezerve să utilizăm această sintagmă, deoarece poate sugera uneori o izolare a acestor puteri, una față de cealaltă. Un alt argument ar fi că această expresie are un înțeles limitativ, în sensul că nu menționează și mecanismele de împărțire pe verticală a puterii, pe care le vom prezenta mai jos. Mai trebuie precizat că, deși teoria separației puterilor în stat aparține filozofului

francez Charles Secondat de Montesquieu, ea nu poate fi înțeleasă, în implicațiile sale actuale, dacă nu este completată de textele Revoluției Americane.

Dacă Hobbes pornește de la o stare de dezordine socială, în care puterea este dispersată și deținută de fiecare membru al colectivității anarhice prezentate sub denumirea de „stare naturală a omenirii”, pentru a descrie procesul de construcție a puterii, Montesquieu constată că aceasta există și încearcă să identifice modalitățile prin care poate fi împiedicată să producă rău supușilor. În demersul său, filozoful francez beneficiază din nou de experiența politică engleză. În anul 1688 populația Angliei se află din nou în conflict cu suveranul său. Motivul este din nou religios, regele dorind de această dată să reinstaureze catolicismul în țară. În urma revoltei populației, monarhul este obligat să părăsească țara și în locul său Parlamentul îi invită pe fiica acestuia, Mary și pe soțul ei Wilhelm de Orania. Între cei doi suverani și Parlament survine o înțelegere potrivit căreia ei vor governa cu ajutorul unui cabinet, dar toate legile importante vor trebui aprobate de către Camera Comunelor (camera inferioară din Parlamentul Englez). A fost, prin urmare, o împărțire a puterii între puterea executivă, reprezentată de cei doi suverani și puterea legislativă reprezentată de parlament. Acest aranjament constituțional englez a fost sursa de inspirație pentru Montesquieu atunci când a formulat teoria sa privind separația puterilor în stat. Potrivit autorului francez, „pentru ca o putere să nu devină abuzivă trebuie ca prin rânduiala lucrurilor, puterea să fie înfrânată de altă putere”. Trebuie să observăm că puterea judecătorească nu intervine în jocul de putere. Printre altele, echilibrul de putere între executiv și legislativ are rolul de asigura independența puterii judecătorești.

Separația puterilor în stat reprezintă mecanismul prin care se realizează divizarea puterii în plan orizontal. Revoluția americană este responsabilă pentru introducerea conceptelor și mecanismelor de divizare verticală a puterii sub forma descentralizării și autonomiei statale și locale. În acest fel puterea este împărțită, prin constituție între autoritatea centrală și statele componente. O variantă mai puțin evoluată a acestui mecanism o întâlnim în cadrul statelor unitare, prin transferul unor decizii spre autoritățile autonome locale.

În ultimii ani procesul de divizare verticală a puterii se extinde tot mai mult și spre entități care nu aparțin sistemului politic și anume spre ceea ce generic numim societate civilă: organizații non-guvernamentale, sindicate, asociații profesionale și patronale.

### **Studiu de caz 7**

Problema relației între interesele superioare ale statului și drepturile și libertățile individuale se pune tot mai acut după recente atentate teroriste. Acestea au constituit o justificare pentru sporirea măsurilor de securitate, în majoritatea statelor occidentale, dar mulți au văzut în aceste măsuri pericole la adresa vieții private și a libertății persoanei în general. Sistemele complexe de supraveghere video și audio pot preveni noi atentate teroriste, dar în același timp amintesc de celebrul „teleecran” din romanul lui George Orwell, *1984*, instrument prin care „fratele mai mare”, întruchiparea statului totalitar, supraveghea fiecare detaliu din viața cetățenilor.

Tot legat de lupta antiteroristă a mai apărut o controversă legată de modul în care sunt tratați suspecții de terorism, în cazul cărora se pare că prezumția de nevinovăție nu se mai aplică.

Cei care contestă măsurile prezentate mai sus sunt în primul rând îngrijorați de potențialul antidemocratic pe care acestea îl conțin, cu posibile efecte pe termen lung.

## CAPITOLUL 2. PROBLEME ETICE LEGATE DE SFERA PUBLICĂ

### Tema 5. Corupția administrativă

Să încercăm mai întâi să definim acest fenomen care la noi în țară este obiectul a numeroase dezbateri publice și controverse politice. În primul rând trebuie să remarcăm existența unei mari varietăți de definiții. Cea mai simplă și mai generală este următoarea: corupția este utilizarea unei poziții oficiale pentru a obține foloase în interes personal. Organizația Transparency International definește corupția ca fiind: „utilizarea incorectă a unor competențe încredințate oficial pentru obținerea de foloase private”.

Conform unei definiții mai complexe, propuse de Warren, aceasta este: „utilizarea defectuoasă a puterii sau autorității comune pentru câștiguri private, utilizând resurse comune” (2004).

În acest punct trebuie să remarcăm că acest fenomen nu este limitat doar la sectorul public. Un avocat care nu își apără corect clientul deoarece a fost cointerestat de partea adversă sau un angajat al unei firme private care vinde secretele companiei către o firmă concurentă sunt exemple de corupție în mediul privat.

#### 1. Forme ale corupției

**Corupția în acord cu legea.** Această formă de corupție nu presupune în mod necesar încălcarea legii, ci doar utilizarea incorectă a acesteia. Un funcționar care acordă o locuință socială, „peste rând”, dar unor persoane îndreptățite, probabil nu încalcă legea, dar o aplică necorespunzător. La fel, scoaterea de pe ordinea de zi a ședinței consiliului local a unei cereri formulate de către un cetățean reprezintă o încălcare a normelor deontologice, dar nu neapărat o încălcare a legii.

**Corupția împotriva legii** (care încalcă legea). Fapta funcționarului prin care favorizează unele persoane în procesul de alocare a locuințelor sociale devine ilegală dacă funcționarul pretinde bani sau alte foloase în schimb sau dacă acordă acest drept unor persoane neîndreptățite.

**Corupția individuală.** Această formă de corupție presupune existența unor cazuri izolate de încălcare sau utilizare incorectă a legii. Cel mai adesea se manifestă prin mita care se solicită sau se oferă pentru furnizarea unor servicii, prin trafic de influență sau prin abuz de putere. Toate acestea vor fi detaliate mai jos.

**Corupția extinsă** Diferiți autori au identificat mai multe forme de corupție care depășesc stadiul unui fenomen izolat. *Corupția* organizată este o formă care apare în organizații care au fost create pentru alte scopuri, dar care ajung să dezvolte practici corupte. O categorie de astfel de grupuri sunt diferitele mafii care funcționează în Italia, care inițial, cu secole în urmă au fost create pentru a lupta pentru independența Italiei. Însă exemplele cele mai relevante le constituie anumite partide politice care au ajuns să dezvolte în timp rețele paralele celor oficiale, rețele prin care se practica o formă de corupție extinsă (Miller, Roberts și Spence, 2005, pp. 17-18). Partidul Creștin Democrat din Italia sau Partidul Liberal Democrat din Japonia pot fi incluse în această categorie. De altfel, gravele acuzații de corupție care i-au fost aduse au condus la dispariția partidului creștin-democrat italian de pe scena politică.

**Marea corupție** este o altă formă de corupție extinsă. Aceasta se manifestă în principal în țări cu conducere nedemocratică, fiind practică chiar de către liderii politici. Gradul de extindere a

fenomenului este dat de faptul că persoanele corupte sunt plasate chiar în vârful ierarhiei politice și acțiunile lor afectează întregul sistem administrativ al statului (Miller, Roberts și Spence, 2005, p. 18).

**Corupția sistemică** este poate cea mai utilizată sintagmă pentru a desemna o formă de corupție extinsă. Organizațiile aflate în această situație au un set de norme formale (legi și regulamente) corecte, dar care sunt contrazise de practicile curente corupte. Persoanele care au un comportament incorect sunt protejate și uneori chiar recompensate, în timp ce persoanele care încearcă să respecte legea sunt izolate, supuse la multiple șicane și uneori chiar penalizate. Activitățile corupte se desfășoară în forme organizate și de multe ori cei care le practică manifestă intoleranță chiar față de fapte de corupție „autonome”. Structurile care ar trebui să combată faptele ilegale sunt la rândul lor corupte (Caiden și Caiden în Richter, Burke și Doig, 1990, pp. 67-68).

**Conceptul de captură a statului.** Acest concept a fost formulat pentru prima dată de către Joel Hellman și Daniel Kaufmann într-un document al Băncii Mondiale, în anul 2000. Vorbim de captură a statului atunci când anumite grupuri de interes reușesc să influențeze semnificativ procesul decizional (în principal cel legislativ) dintr-o țară spre propriul beneficiu. Deci nu ne aflăm situația în care legile sunt încălcate, ca în cazul celorlalte forme de corupție. În acest caz chiar legile sunt create astfel încât să rezulte favorizarea unor anumite grupuri.

### **Studiu de caz 8. Corupția sistemică. Primăria orașului La Paz, Bolivia**

Cazul primăriei orașului La Paz din Bolivia constituie un studiu de caz relevant ce oferă o privire de ansamblu asupra pașilor pe care îi pot parcurge liderii administrației publice în vederea reducerii fenomenului corupției. Într-o primă accepțiune, ce se aplică totodată studiului de caz de față, corupția înseamnă folosirea abuzivă a funcției publice în scopuri private sau personale. În mod cert, numeroși autori de specialitate, dar și practicieni vor fi de acord cu faptul că fenomenul corupției este omniprezent și există în fiecare municipalitate și în fiecare stat, îmbrăcând diferite forme, una dintre cele mai grave fiind corupția sistemică. În mare măsură, una dintre soluțiile îndreptate împotriva corupției rezidă în însăși schimbarea sistemelor penetrate de corupție. Soluțiile constau în slăbirea și înlăturarea monopolurilor, în clarificarea și limitarea puterilor discreționare ale funcționarilor publici, în întărirea responsabilizării și transparenței actelor decizionale. Așa cum combaterea corupției nu reprezintă o sarcină ușoară, nici soluțiile propuse pentru eradicarea acesteia nu reprezintă un panaceu. Cu toate acestea, există exemple de succes la care se face referire oricâteori se urmărește respectarea principiilor etice. Un astfel de exemplu de bună practică se construiește în jurul cazului primăriei orașului La Paz, Bolivia, începând cu anul 1985.

#### ***Prezentarea cazului***

La 13 septembrie 1985 Ronald MacLean-Abaroa depunea jurământul ca întâiul primar ales în La Paz după 1948, în urma unor alegeri democratice. Noul oficial local era conștient de faptul că trebuia să înfrunte o sarcină dificilă. Descumpănit fiind de la bun început, proaspătul primar miza pe unica sa salvare și anume necesitatea unei schimbări radicale. Avea de luptat cu o situație limită în condițiile în care țara sa, Bolivia, se afla în mijlocul celei mai mari crize economice din istoria sa. În context politic, președintele anterior a fost constrâns să renunțe la funcție înaintea încheierii mandatului său. Când primarul MacLean-Abaroa a preluat funcția, statul de salarii din primărie reprezenta 120% din veniturile încasate, în ciuda nivelului scăzut al salariilor, erodate de inflație.

Foștii edili ai orașului încărcaseră din interese politice statul de funcții, astfel încât în 1985 la primărie lucrau circa 5700 de persoane, dintre care 4000 de muncitori.

Situația creată se datora în parte hiper-inflației și modificărilor mecanismelor federale de susținere, materializate în măsuri drastice de austeritate. Cu toate acestea, situația se datora în mare parte corupției. În acest fel primăria reprezenta un cuib al corupției, despre acest lucru vorbea autoritatea degradată a instituției, îndeșirea modalităților de obținere a veniturilor alternative din partea funcționarilor publici, realizarea colectării impozitelor prin tehnici ilegale de extorcare și luare de mită, încheierea de înțelegeri între contribuabili și încasatori în procesul de colectare a impozitelor, perceperea așa-numitelor „taxe de urgență” pentru eliberarea autorizațiilor sau licențelor de orice fel etc. În același sens, domeniul lucrărilor publice, aflat în sfera de competență a primăriei, se confruntau cu probleme majore de tipul furtului de piese și carburant și încălcării standardelor de calitate.

Nici achizițiile publice nu scăpau neatins de practici corupte, așa cum pentru licitațiile anunțate trebuiau parcurse etape complicate și netransparente, ceea ce încuraja darea și luarea de mită, traficul de influențe etc. Profesionalismul și neutralitatea personalului erau afectate de nepotisme și conflicte de interese, chiar și oficialii aleși, membri ai consiliului, profitau de pozițiile lor efemere în sistem pentru atragerea de foloase proprii necuvenite. În asemenea condiții, primăria eșua prin excelență în îndeplinirea tuturor misiunilor sale. Alții, înaintea primărilor nou-ales, au încercat să întărească instituția elaborând o strategie ce respecta „punctul de vedere al furnizorului de servicii”, propunând mai multă instruire, un număr mai mare de experți străini și calculatoare, mai multe reglementări legale, un nou cod etic, precum și o revizuire a atitudinilor din partea funcționarilor publici.

### ***Prezentarea măsurilor luate***

Fiind martorul situației dezastruoase din primăria al cărei lider era, Ronald MacLean-Abaroa a decis să adopte o strategie diferită, chiar dacă și aceasta conținea elemente elaborate din „punctul de vedere al furnizorului”. MacLean-Abaroa a identificat defecțiunile sistemelor de informare a cetățenilor și stimulare a personalului ca fiind principalele elemente ce stăteau la baza eșecului instituțional al primăriei. Primarul a optat pentru aplicarea formulei  $C = M + P - R$ , unde corupția (C) este egală cu monopolul de putere (M) la care se adaugă puterea discreționară a oficialilor (P), suma acestora diminuându-se prin scăderea responsabilizării (R). Altfel spus, dacă cineva deține puteri de monopol asupra unui bun sau a unui serviciu și are libertatea să decidă dacă oricât din bunul sau serviciul respectiv se poate acorda unei persoane și dacă nu există responsabilizare, astfel încât alții să poată vedea ce decizie s-a luat, atunci probabil că această combinație de factori va genera și corupție.

O primă etapă a constat în **diagnosticarea** focarelor ce generau practici de corupție. Primarul a decis să întreprindă o serie de activități de diagnoză în încercarea de a depista unde se găsește corupția, amploarea acesteia, cauzele și remediile posibile. Au fost organizate o serie de workshop-uri denumite „proces de diagnoză participativă” la care au fost invitați funcționari publici de conducere, scopul cărora a constat nu doar în culegerea de informații utile, ci și în motivarea funcționarilor publici vizând conceperea de strategii proprii de reformă. Deosebit de utile s-au dovedit a fi și studiile speciale, constând în analiza sistemului de achiziții publice și desfășurarea unor



interviuri informale, de exemplu, cu secretarele, acestea posedând informații cu referire la eventualele nereguli din instituție.

În urma realizării analizei problemelor cu care se confrunta instituția pe care o conducea, primarul MacLean-Abaroa a purces la aplicarea propriu-zisă a **strategiei** prin instrumentarea unei structuri-cadru de analiză a politicilor (Caseta 1) pentru fiecare domeniu important de activitate al primăriei (lucrările publice, colectarea impozitelor, autorizațiile și licențele, achizițiile, auditarea, personalul) (Caseta 2).

### ***Caseta 1. Prevenirea corupției: cadru de analiză a politicilor***

#### ***A. Selectarea angajaților/funcționarilor publici***

1. Eliminarea prin triere a celor necinstiți (pe bază de CV, teste sau elemente de predicție a onestității)
2. Încurajarea angajărilor pe merit și împiedicarea nepotismului
3. Exploatarea „garanțiilor” externe de onestitate (folosind rețele de depistare a angajaților de încredere și asigurând menținerea onestității lor)

#### ***B. Stabilirea recompenselor și a penalizărilor pentru funcționari publici***

1. Modificarea recompenselor
  - a. Creșterea salariilor pentru a reduce nevoia de venituri ilicite
  - b. Recompensarea acțiunilor specifice și a funcționarilor publici care contribuie la scăderea corupției
  - c. Îmbunătățirea perspectivelor de promovare în carieră în funcție de performanțele obținute
  - d. Utilizarea contractelor de contingentă pentru recompensarea funcționarilor publici pe baza succeselor ulterioare
  - e. Corelarea recompenselor nepecuniare cu performanțele obținute
2. Penalizarea comportamentului corupt
  - a. Înăsprirea penalizărilor formale
  - b. Întărirea autorității șefilor în ceea ce privește aplicarea de penalizări
  - c. Calibrarea penalizărilor în funcție de efectele descurajante și de posibilitatea de distrugere a culturii corupției
  - d. Utilizarea a unei game mai largi de penalizări

#### ***C. Obținerea de informații cu privire la eforturi și rezultate***

1. Îmbunătățirea auditului și a sistemelor informatice de management
  - a. Culegerea de dovezi despre posibilele acte de corupție
  - b. Efectuarea „evaluării de vulnerabilități”
2. Întărirea agenților de informații
  - a. Întărirea personalului de specialitate
  - b. Crearea unui climat în care angajații să se simtă încurajați să raporteze neregulile
  - c. Crearea de noi unități instituționale
3. Colectarea informațiilor de la terți
4. Colectarea informațiilor de la beneficiari și de la publicul larg
5. Schimbarea subiectului obligației de a proba, astfel încât persoanele potențial corupte să fie nevoite să își demonstreze nevinovăția

#### ***D. Restructurarea relației șef-agent-client pentru slăbirea monopolului de putere, limitarea puterii discreționare și sporirea responsabilizării***

1. Provocarea concurenței în furnizarea unor servicii de calitate
2. Limitarea puterii discreționare a funcționarilor publici
  - a. Definierea clară a obiectivelor, procedurilor și aducerea la cunoștință a acestora
  - b. Distribuirea funcționarilor publici 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 funcționarii publici în deciziile importante
- 3. Rotirea angajaților în funcții și aplicarea mobilității geografice
- 4. Schimbarea misiunii organizației, produselor sau tehnologiei acesteia, pentru a o face mai puțin vulnerabilă în fața corupției
- 5. Organizarea unor grupuri de beneficiari care să îi facă mai puțin susceptibili față de corupție pentru promovarea schimbului de informații și crearea unui lobby anti-corupție

*E. Creșterea „costurilor morale” ale corupției*

- 1. Recurgerea la instruire, programe educative și exemplu personal
- 2. Promulgarea unui cod etic
- 3. Schimbarea culturii organizaționale

***Caseta 2. Soluțiile implementate de primarul orașului La Paz***

| <b>Domeniul de activitate</b>     | <b>Măsurile luate și efectele prefigurate</b>   |
|-----------------------------------|---|
| <i>Lucrările publice</i>          | Primarul a speculat pe marginea crizei financiare prin care trecea primăria pentru a justifica concedierea unui număr mare de salariați, în special muncitori din domeniul lucrărilor publice. Cu această ocazie el a redefinit misiunea primăriei, tranzacționând realizarea directă a unor proiecte majore în schimbul efectuării reparațiilor urgente. În acest fel, primăria urma să monitorizeze, nu să și efectueze, lucrările de reparație. Primarul a beneficiat de pe urma sprijinului obținut din străinătate pentru realizarea unor lucrări municipale, finanțând proiecte de lucrări publice. De asemenea, MacLean-Abaroa a priorizat diversele tipuri de proiecte de lucrări publice din oraș. Pentru această activitate primarul a efectuat sondaje de opinie, studii cost-beneficiu desfășurate cu ajutorul consilierilor străini.   |
| <i>Colectarea impozitelor</i>     | Colectarea impozitelor a fost trecută din sarcina funcționarilor publici ai primăriei în sarcina băncilor, astfel reducându-se cazurile de luare de mită practicate de oficiali. Sistemul de estimare a valorii proprietății a fost înlocuit printr-o „auto-evaluare” realizată de cetățeni, în care aceștia trebuiau să declare valoarea proprietăților pe care le dețineau sub presupunerea latentă ca primăria ar putea achiziționa proprietățile la valoarea declarată. Un rezultat direct al acestei măsuri a constat în creșterea veniturilor încasate de primărie.   |
| <i>Autorizațiile și licențele</i> | În acest domeniu au fost simplificate reglementările, s-a eliminat necesitatea obținerii de autorizații pentru unele activități, fiind imposibilă astfel luarea de mită. Pe de altă parte, a fost înființat 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. Fiecare cerere putea fi înregistrată într-un sistem în care putea fi urmărit stadiul de rezolvare a acesteia. În acest fel, au fost eliminate motivele de dare de mită, iar informațiile obținute prin acest sistem au permis evaluarea performanței birourilor și a fiecărui angajat. Primarul a insistat asupra elaborării unui ghid, numit <i>Manualul Cetățeanului</i> , în care era descris procesul de eliberare a autorizațiilor și licențelor, pentru a crește nivelul de informare al cetățenilor, dar și pentru a reduce ignoranța funcționarilor. De |

|                            |   |
|----------------------------|---|
|                            | asemenea, în procesul de eliberare a autorizațiilor de construcție au fost implicați peste 100 de arhitecți din sectorul privat, măsură ce a contribuit la accelerarea obținerii de aprobări și la ridicarea calității analizelor.  |
| <i>Achizițiile publice</i> | Au fost simplificate sistemele care implicau prea mult etape și care erau foarte dificil de monitorizat, prin reducerea etapelor și concentrarea eforturilor de monitorizare asupra celor rămase.   |
| <i>Personalul</i>          | Creșterea nivelului de competență a funcționarilor s-a realizat prin angajări și promovări pe bază de merit. Primăria a recrutat personal tânăr. De asemenea, pe fundalul reducerilor de personal, sporirii veniturilor și a ajutorului străin, salariile funcționarilor au crescut, ajungând în doi ani să fie competitive cu cele din sectorul privat. Primăria a reușit să atragă persoane calificate, îndeosebi pentru posturile de rang înalt. Printr-un program special al Băncii Mondiale, având ca obiectiv îmbunătățirea calității personalului, a fost intensificată instruirea personalului și a fost creat un Institut Municipal de Training. |
| <i>Auditarea</i>           | În procesul auditării a fost implicată o firmă mare de consultanță în cadrul unui proiect cu privire la implementarea unui sistem integrat de management financiar.   |

Rezultatele măsurilor puse în aplicare în cadrul primăriei La Paz au fost incontestabile. Pe parcursul următorilor trei ani, investițiile în infrastructură au crescut de zece ori, totodată crescând și veniturile. În doar doi ani de la aplicarea tehnicilor de personal, salariile din sectorul public le egalau pe cele din sectorul privat. Toate rapoartele întocmite ulterior arătau că nivelul corupției se redusese, iar primarul MacLean-Abaroa a fost dus la bun sfârșit alte două mandate de ales local.

(Sursa: Adaptat după Klitgaard K., MacLean-Abaroa R. și Parris L.H., *Orașe Corupte. Ghid practic de tratament și prevenire*, Editura Humanitas, București, 2000)

### **Întrebări și exerciții**

1. Gândindu-vă la situația descrisă în studiul de caz de mai sus, puteți să identificați un caz similar în instituțiile publice din România? Dacă vă este cunoscut un asemenea caz și există unele aspecte în totalitate asemănătoare, considerați că și soluțiile puse în aplicare de primarul orașului La Paz pot fi implementate în România?
2. Parcurgeți informațiile cuprinse în Caseta 1. Care dintre măsurile și tehnicile enumerate pot fi aplicate cu ușurință și cu succes în România? În aceeași ordine de idei, care dintre măsurile enumerate ar necesita un grad mai înalt de efort și voință politică din partea unui decident atunci când facem referire la cazurile de corupție din România?

### **Studiu de caz 9. Corupția sistemică în organizații. Strategii anti-corupție. Evaluarea domeniilor de activitate vulnerabile și cu risc sporit de corupție**

Una dintre abordările adecvate în cazul corupției constă în primul rând în prevenirea simptomelor comportamentului neetic, și doar în cazul în care acest lucru nu poate fi realizat, în

aplicarea metodelor de tratament. Orice inițiativă de prevenire sau combatere începe cu formularea unei strategii ce trasează principalele obiective, direcții de acțiune și mecanisme organizaționale de prevenire/combateră. Premergător formulării strategiei anti-coruptione se cere să fie efectuată evaluarea fie a domeniului de activitate specific, fie a instituției vizate de strategia în cauză. În continuare sunt prezentate două astfel de grile de analiză a domeniilor vulnerabile sau cu risc sporit de corupție. Prima grilă aparține Ministerului Federal de Interne din Germania și este inclusă în cuprinsul recomandărilor referitoare la implementarea Directivei Guvernului Federal cu privire la prevenirea corupției în administrația federală. Cea de al doilea instrument de diagnostică a fost formulat în cadrul documentului intitulat Directivele de Control Intern, emanând de la Oficiul pentru Management și Buget al Statelor Unite ale Americii. Aplicarea cu succes a acestor grile este garantată dacă se cunosc particularitățile contextuale și cultura organizațională a entității ce aparține administrației publice.

### A. Ministerul Federal de Interne

#### **Recomandări cu titlu neobligatoriu pentru transpunerea Directivei Guvernului Federal din 7 iulie 2004 cu privire la prevenirea corupției în administrația federală**

#### **Recomandarea nr. 2. Stabilirea și analizarea domeniilor de activitate cu risc sporit de corupție**

Un domeniu de activitate este privit ca fiind unul *cu risc de corupție*, dacă prin comportamentul angajaților sau prin decizia luată:

- a. terții (persoane fizice, societăți comerciale, uniuni, asociații sau alte instituții) capătă avantaje materiale sau non-materiale, și
- b. terții pot acorda angajaților un avantaj, la care aceștia nu au nici un drept legal sau tarifar.

În afara celor menționate mai sus, este considerat ca fiind cu **risc sporit de corupție** orice domeniu de activitate, care este legat de una dintre următoarele activități:

1. contacte frecvente cu mediul extern al organizației, inclusiv prin activități de control și de supraveghere;
2. gestionarea mijloacelor bugetare de proporții mai mari, atribuirea de lucrări publice sau acordarea de subvenții publice, inclusiv acordarea mijloacelor de sprijin financiar și a alocațiilor;
3. stabilirea obligațiilor, acordarea concesiunilor, aprobărilor, autorizațiilor, etc., stabilirea și perceperea taxelor;
4. rezolvarea dosarelor cuprinzând informații din interiorul autorității, care nu sunt destinate terților.

Cele de mai sus sunt valabile doar în situațiile în care pentru terți:

- a. posibilul avantaj are o valoare materială sau non-materială importantă,
- b. posibilul dezavantaj ar atrage după sine o pedeapsă sau periclitarea existenței profesionale sau periclitarea dăinuirii respectivei instituții.

În principiu, necesitatea unei analize de risc pentru domeniile de activitate cu risc sporit de corupție ar trebui examinată în termen de cel mult cinci ani, în urma unor schimbări organizatorice sau procedurale, sau în urma efectuării unor modificări ale conținuturilor sarcinilor. Pentru determinarea fiecărui domeniu de risc se recomandă efectuarea următoarei proceduri în două trepte:

1. verificarea continuă a riscului de corupție și a eficacității elementelor de siguranță existente (de exemplu prin intermediul interpretării organigramelor, a planurilor de repartizare a activităților);
2. în cazul răspunsului afirmativ cu privire la necesitatea unei analize de risc: înregistrarea fazelor de lucru cu risc sporit de corupție și a elementelor de siguranță deja existente (de exemplu cu ajutorul chestionarelor, respectiv al interviurilor complementare).

Dacă se constată nevoia de a acționa în mod corespunzător, analiza de risc se va încheia cu propuneri și/sau cu dispunerea unor măsuri de prevenire suplimentare.

În afara particularităților menționate mai sus, pentru analiza de risc pot fi utilizate următoarele întrebări de diagnoză și evaluare:

1. Există sau au existat cazuri de corupție în domeniul de activitate vizat?
2. Au încercat terții să influențeze deciziile organizației?
3. Există cunoștințe despre cazuri de corupție în alte servicii sau în domenii de activitate similare?
4. Modurile de desfășurare a activității sunt reglementate concret pentru domeniul de activitate?
5. Dacă analiza se efectuează pentru un post anume, este acesta asociat cu libertăți speciale de acțiune și de decizie?
6. Este competența decizională diferențiată în funcție de atribuții, volumul lucrării ori de alte valențe?
7. Sunt definitiv încheiate efectuarea lucrării și luarea deciziei în cazul domeniului de activitate?
8. Este garantată supravegherea pe linie de serviciu și profesională?
9. Ca barieră împotriva corupției în domeniul de activitate se mizează doar pe integritatea personală?
10. Ce instanțe de control (în interiorul organizației) există?
11. La stabilirea deciziei este prevăzut principiul „mai mulți ochi”? (chiar dacă decizia emană de la un actor unic, există mecanisme de supraveghere și monitorizare)
12. Este prevăzută contrasemnarea deciziei și de către alte unități organizatorice?
13. Este asigurată transparența stabilirii deciziei, de pildă prin controale ale dosarelor, prin raportări, prin reglementări clare ale competențelor, prin proceduri însoțite de documentări complete și precise (protocoale, note, rapoarte, arhivarea și păstrarea regulamentară a documentelor)?
14. Există obligația de a face transparentă stabilirea unei decizii chiar și atunci când nu este necesar acordul unei persoane cu funcție de conducere sau al unei alte unități organizatorice ori al altei persoane cu drept de coparticipare?
15. Există obligația ca, prin înregistrare în documente, să fie făcută transparentă stabilirea unei decizii, astfel încât ea să poată fi verificată de un organ de control?
16. Sunt cunoscute încălcări ale reglementărilor (de exemplu din legea bugetului, din legea privind atribuirea lucrărilor)?
17. Există, cu referire la o anumită poziție din organizație, obiecții sau incompatibilități ale Curții Federale de Conturi sau ale unei alte instanțe de control?

## **B. Oficiul pentru Management și Buget, Statele Unite ale Americii**

## **Directivile de Control Intern**

### **Diagnoza vulnerabilității organizației la corupție**

Premergător aplicării instrumentului de diagnoză, organizația trebuie să fie împărțită în programe funcționale sau activități. Fiecare activitate este evaluată ținând cont de trei aspecte: starea de fapt a controlului general, riscurile de corupție inerente, caracterul adecvat al garanțiilor anti-corupție. Ulterior se va aplica următoarea grilă de evaluare:

- A. În ce măsură mediul organizației permite dezvoltarea practicilor ne-etice?
  - 1. În ce măsură conducerea organizației promovează un sistem de control intern durabil?
  - 2. Există relații de subordonare și raportare adecvate între unitățile organizației?
  - 3. În ce măsură personalul organizației poate fi caracterizat drept fiind unul competent și integru?
  - 4. Autoritatea este delegată și limitată în mod adecvat?
  - 5. Toate procedurile și politicile le sunt clare angajaților?
  - 6. Procedurile de raportare și de bugetare sunt bine specificate și implementate eficient?
  - 7. Controlul managerial și financiar presupune utilizarea tehnologiilor informaționale securizate?
- B. În ce măsură activitatea comportă în sine riscuri inerente de corupție?
  - 1. Programul sau activitatea include scopuri complexe sau vagi; activitatea presupune implicarea beneficiarilor ca persoane terțe, presupune gestionarea numerarului, sau vizează acordarea de licențe, autorizații, permise sau certificate (cu cât acestea sunt mai numeroase sau mai variate, cu atât riscul corupției crește)
  - 2. Cât de mare este bugetul activității sau a programului? (cu cât este mai mare bugetul, cu atât mai mari vor fi pierderile în cazul instaurării corupției)
  - 3. Care este amploarea impactului financiar extern pe care organizația îl exercită prin desfășurarea activității sau a programului? (dacă există unități „dependente” de bugetul organizației, vor exista ispite mai mari)
  - 4. Activitatea sau programul se pune în aplicare pentru prima dată? (dacă da, atunci gradul de vulnerabilitate crește)
  - 5. Care este nivelul de centralizare aferent activității?
  - 6. Există precedente ilicite și dovezi de acțiuni ilegale în activități sau programe anterioare similare?
- C. În urma efectuării unui evaluări preliminare, în ce măsură mecanismele garante și de control par să fie adecvate nivelului de corupție estimat?

Pentru efectuarea diagnozei de vulnerabilitate evaluatorii apelează la documente interne ce conțin politici, regulamente și proceduri, conduc interviuri și observații în procesul de desfășurare a activității sau programului.

Ulterior punerii în aplicare a acestui instrument, factorilor de decizie li se recomandă să traseze direcțiile principale de acțiune și să elaboreze strategiile, precum și mecanismele anti-corupție.

(Surse: Ministerului Federal de Interne din Germania, Directiva Guvernului Federal cu privire la prevenirea corupției în administrația federală; Klitgaard, R.E., *Controlling Corruption*, University of California Press, California, 1988)

### ***Întrebări și exerciții***

1. Porinind de la cele două grile de analiză a domeniilor de activitate vulnerabile și cu risc sporit de corupție, realizați o radiografie a instituției sau a departamentului pe care îl conduceți. Meditați asupra strategiilor pe care le aplicați în prezent sau pe care le-ați putea aplica pentru a preveni apariția comportamentelor neetice și pentru a descuraja cazurile de corupție.

## Tema 6. Diferite abordări privind corupția

Autorii americani Willam L. Richter, Frances Burke și Jameson W. Doig inventariază posibile abordări și definiții ale corupției. Într-o primă abordare corupția este definită în legătură cu conceptul de interes public: „Vorbim de corupție ori de câte ori un personaj deținător al unei funcții publice, printr-o recompensă financiară sau de altă natură, care nu este prevăzută de lege este îndemnat să acționeze în favoarea celui care a furnizat recompensa, prejudiciind în acest fel interesul public” (Richter, Burke și Doig, 1990, pp.62-63). Dificultățile privind utilizarea acestei definiții provin din dificultatea de a defini într-un mod neechivoc interesul public. Spre exemplificare: un senator american a reușit să obțină fonduri pentru o autostradă care lega o mică localitate de autostrada principală New York-Montreal, însă aceasta este foarte puțin folosită. Dacă analizăm fapta din perspectiva interesului locuitorilor aceluși orașel, probabil că aceștia au apreciat-o într-un mod pozitiv. Dacă în schimb analizăm aceeași acțiune prin prisma interesului locuitorilor statului New York sau a Federației Americane în general, probabil putem să vorbim despre o risipă de resurse. Alte exemple care pot fi invocate sunt cazurile în care anumite grupuri de interes reușesc să obțină de la autorități anumite avantaje sau resurse (un sindicat care obține o mărire a salariilor pentru membri săi). Din perspectiva acestor grupuri interesul public a fost satisfăcut, dar din punctul de vedere al celorlalți membri ai comunității se poate spune că bugetul a fost încărcat cu o cheltuială suplimentară și eventuale cereri pe care alte grupuri le vor adresa guvernului vor fi respinse din această cauză.

Cel de-al doilea tip de definiții au ca element central conceptul de „îndatorire publică” sau „îndatorirea celui care lucrează într-o funcție publică. „Un comportament care deviază de la îndatoririle oficiale în scopul de a obține câștiguri personale.” În acest caz, atât timp cât nu există confuzii cu privire la ceea ce semnifică „îndatorire publică”, actele de corupție pot fi identificate cu o mai mare precizie.

O altă categorie de definiții pornesc de la plasarea activităților desfășurate de către sectorul public într-un context de piață. „Corupția implică transferul de la criteriile stabilite prin legi și regulamente la criterii care au la bază modelul pieței libere.” Altfel spus, „prețul” care este stabilit prin legi sau alte reglementări, condițiile pe care un cetățean trebuie să le îndeplinească pentru a beneficia de un anumit serviciu, sunt abandonate în favoarea unei abordări de tip cerere și ofertă, ceea ce implică apariția corupției. Această definiție este probabil cea mai utilă, deoarece permite identificarea unor cauze ale comportamentelor neetice și în același timp a unor remedii eficiente. Într-o primă posibilă interpretare a acestei definiții se poate afirma că normele pe baza cărora își desfășoară activitatea instituțiile publice și angajații lor sunt de multe ori constrângătoare sau produc blocaje și întâzieri și prin urmare, ele sunt evitate cu ajutorul practicilor corupte. Unii specialiști vorbesc despre „corupție nevinovată, inocentă”. Pentru a înțelege mai bine această abordare să ne gândim la un parc în cadrul căruia arhitectul a trasat un număr de alei. După un timp alte cărări apar traversând spațiul verde. Motivul este simplu: cetățenii găsesc căi mai convenabile pentru a se deplasa. Din acest motiv unii arhitecți lasă parcurile inițial fără alei, lăsând pe cei care îl utilizează să „aleagă” traseele, care ulterior vor fi permanentizate. La fel se pune problema și în cazul legilor și a regulamentelor: nu ar fi mai bine să așteptăm să vedem cum se stabilesc aceste legi în mod natural urmând să fie formalizate ulterior. Această modalitate de definire a corupției ne permite să identificăm și o altă posibilă cauză a acesteia și anume penuria în cazul unor bunuri sau servicii. Altfel spus, dacă un anumit produs sau serviciu se găsește în cantități reduse, cu alte cuvinte există o



ofertă restrânsă, iar cererea este mare, „prețul” respectivului produs va crește prin intermediul faptelor de corupție.

O altă cauză a încălcării normelor care privesc integritatea publică, care are la rândul său conotații economice este poziția monopolistă pe care unele persoane sau instituții o au în legătură cu furnizarea unor bunuri sau servicii. O astfel de postură poate fi exploatată în sensul obținerii unor avantaje oculte.

Avantajul cel mai mare al abordării fenomenului corupției din perspectivă economică este posibilitatea identificării și eliminării cauzelor acesteia, realizându-se în acest fel o prevenție mult mai eficientă.

### **Studiu de caz 10**

O exemplificare foarte bună a modului în care corupția poate fi definită din perspectivă economică o reprezintă modul în care au funcționat regimurile comuniste. Penuria de bunuri și servicii poate fi tradusă, în acord cu definiția prezentată, ca fiind o ofertă redusă pe o piață virtuală. În același timp cererea din partea cetățenilor era ridicată și în acest caz intervenea acel mecanism corectiv, asimilat cu mecanismele pieței libere, prin care la prețul oficial se mai adăuga unul suplimentar, reprezentat de mită sau de relații privilegiate. Într-o emisiune a canalului Discovery referitoare la viața din Germania comunistă a fost relatat cazul unui cetățean care a achiziționat mai multe tobe de eșapament pentru autoturismul Trabant, deși nu posedea un astfel de autoturism. El și-a motivat gestul spunând că nu putea fi sigur dacă o să mai găsească respectiva marfă altădată. Iată deci, un comportament nefiresc generat de penuria de produse din societățile comuniste.

Un alt exemplu care ni se pare relevant este cel al comercializării televizoarelor color pe piața din România. Industria electronică românească a început să producă în anii 1980 televizoare color. Uneori mai erau importate și din URSS. Dar nimeni nu a văzut vreodată aceste televizoare pe rafturile magazinelor. Fiind în cantități insuficiente, singurele modalități de a le procura erau fie prin intermediul unei relații, fie cu ajutorul unei șpăgi, fie prin cele două combinate. Adică, în condițiile unei oferte insuficiente, peste prețul oficial se adăuga unul aferent practicilor corupte.

Revenind la zilele noastre, situațiile în care există reglementări în exces, proceduri administrative redundante și verigi intermediare inutile reprezintă exemple în care „prețul prestabilit”, adică ceea ce cetățeanul trebuie să îndeplinească din punct de vedere oficial pentru a beneficia de un anumit serviciu, este prea costisitor, implică eforturi mari și consum de timp. Astfel el este determinat să apeleze la practici corupte pentru a obține mai ușor serviciul solicitat. În aceste cazuri, simplificarea legislației, a procedurilor administrative și eliminarea verigilor intermediare inutile reprezintă metode eficiente de prevenire și combatere a faptelor de corupție. Vom prezenta un astfel de exemplu într-un capitol ulterior.

## Tema 7. Cauzele corupției

Corupția este un fenomen prezent în toate țările lumii, în toate tipurile de regim sau sistem politic și, în același timp este caracteristică tuturor epocilor istorice. Totuși s-a observat că gradul de răspândire a practicilor care pot fi considerate corupte diferă substanțial de la țară la țară, observatorii fiind în general de acord că în țările aparținând civilizației occidentale fenomenul este mai puțin prezent. Au fost astfel indentificate câteva cauze care generează corupție sau influențează gradul de răspândire a acesteia:

- *Comportamentul sau natura umană.* În urmă cu câteva decenii se considera că responsabile pentru proliferarea fenomenului de corupție sunt natura umană și respectiv, comportamentul celor aflați în funcții oficiale; cu alte cuvinte, opinia răspândită în rândul specialiștilor era că faptele neetice apăreau atunci când o persoană necorespunzătoare, predispusă la rău ajungea în poziții publice; astăzi există o percepție substanțial modificată, comportamentul fiind considerat o cauză minoră a fenomenului corupției.
- *Aspectele culturale.* În absența autorității statului sau atunci când statul nu își exercită dintr-un motiv sau altul autoritatea în mod ferm (nu are capacitatea – cum se întâmplă în cazul zonelor greu accesibile – sau un anumit domeniu nu este reglementat) sau legislația nu este bine dezvoltată, societatea își dezvoltă propriile norme, propriile practici care guvernează relațiile dintre oameni; dacă autoritatea publică decide să reglementeze un astfel de domeniu, pot apărea contradicții sau chiar conflicte între legile care se încearcă a fi impuse și normele proprii ale comunității; același fenomen are loc atunci când sunt adoptate norme de la alte state sau de la organizații internaționale: un bun exemplu îl reprezintă practicile populare care există în România – producerea de băuturi alcoolice în gospodărie, sacrificarea unor animale etc. În urma aderării la Uniunea Europeană asemenea obiceiuri ar trebui interzise sau cel puțin strict reglementate; este foarte probabil ca încercarea autorităților de a impune regulile Uniunii Europene în aceste cazuri se va lovi de rezistență; o primă problemă va fi legată de cei care vor trebui să aplice noile reguli (funcționarii); cum să convingi un agent de poliție dintr-o localitate rurală că obiceiurile strămoșești care pentru toată lumea par naturale și inofensive trebuie interzise și că trebuie să-și pedepsească consătenii dacă își sacrifică porcul în ajunul Crăciunului fără anestezie).
- *Capacitatea instituțională statului de a impune reguli.* Se poate întâmpla ca de multe ori eforturile necesare pentru a ține sub control fenomenul corupției să depășească posibilitățile statului; este mai ales cazul țărilor în tranziție care se confruntă cu lipsa acută de resurse; este dificil să lupți împotriva celor care încalcă legea atunci când nu reușești să asiguri o salarizare corespunzătoare funcționarilor implicați în proces; la fel, se întâmplă destul de des ca din punct de vedere tehnic, autoritățile publice să nu fie capabile să concureze cu infractorii (chiar în țări dezvoltate – Statele Unite, de exemplu – micile comunități sunt obligate să ceară ajutorul autorităților federale pentru a putea face față crimei organizate).
- *Gradul de implicare a statului în societate.* Acest aspect este important în principal în ceea ce privește domeniul economic; corupția înseamnă utilizarea unor poziții publice pentru a obține foloase personale; cu cât mai multe sunt aceste „poziții oficiale” (cazul întreprinderilor de stat), cu atât mai multe sunt posibilitățile de corupție;

- *Tipul de regim politic.* Experiența a dovedit că în regimurile în care „circulația elitelor” este redusă (un anumit partid rămâne la putere foarte multă vreme) se crează structuri sau procese paralele cu cele oficiale, de multe ori mai relevante ca acestea din urmă, care se bazează pe activități ilegale sau le alimentează.
- *Construcția instituțională necorespunzătoare;* cei mai mulți specialiști afirmă că legislația deficitară și organizarea defectuoasă a unor instituții publice sau chiar a statului sunt principalele cauze generatoare de corupție; legislația poate fi excesiv de complexă, dificil de interpretat și aplicat, sau dimpotrivă poate avea lacune care să permită ilegalități; în ceea ce privește structura instituțiilor, pot exista de multe ori verigi intermediare inutile care să alimenteze corupția sau alte forme de proastă organizare care să afecteze funcționarea corectă a instituțiilor.

### **Studiu de caz 11. Combaterea comportamentului neetic. Strategii anti-corupție. Cele cinci faze ale schimbării planificate. Cazul unui manager public din State College, Statele Unite ale Americii**

Personajul central al următorului studiu de caz, este, de asemenea, o persoană aflată într-o poziție de conducere, care din momentul preluării funcției s-a confruntat cu fenomenul corupției. În următoarele pagini este relatată experiența managerului public Fred Fisher, care la un moment dat din cariera sa a fost desemnat să administreze un mic oraș universitar din Statele Unite ale Americii. Studiul de caz posedă și o considerabilă semnificație teoretică, deoarece face apel la dezvoltarea organizațională, procesul de schimbare planificată și teoria managementului.

Pe scurt, în State College, corupția se manifesta într-o activitate asupra căreia primăria deținea monopol, și anume eliberarea de autorizații de funcționare pentru companii și cetățeni ai orașului care închiriau locuințe celor peste 10000 de studenți care locuiau în afara campusului universitar. Cu toate acestea, trebuie menționat faptul că, probabil, la momentul desfășurării acțiunilor descrise în studiul de caz, existau și alte surse de corupție, însă situația locuințele pentru studenți a fost primul semnal de alarmă care l-a determinat pe manager să ia măsuri. De asemenea, în State College, corupția nu poate fi privită ca fiind una sistemică, deoarece aceasta se manifesta într-o formă mai puțin cangrenată, afectând un segment restrâns al populației. În pofida amplitudinii reduse a corupției, studiul de caz transmite un mesaj important cu privire la vulnerabilitatea grupurilor marginalizate, ale căror interese nu sunt în totalitate reprezentate în societate. La fel ca și în studiul de caz referitor la primarul din orașul La Paz din Bolivia, experiența managerului public se încadrează în tipologia intervenției „eroului singuratic”, care se construiește în jurul unui lider public recent venit într-o instituție, hotărât să pună în aplicare o strategie de prevenire a corupției.

Scopul principal al acestui studiu de caz constă în ilustrarea celor 5 faze ale procesului planificat de combatere a corupției sau altfel spus, a schimbării planificate, căci în definitiv, orice efort de eradicare a corupției, presupune totodată și o schimbare instituțională. Cele cinci faze pe care se poate fundamenta orice inițiativă de luptă anti-corupție sunt: faza 1 – acceptarea existenței corupției; faza 2 – formarea grupului de inițiativă, faza 3 – diagnosticarea și planificarea; faza 4 – implementarea schimbării; faza 5 – evaluarea și prevenirea continuă. Implementarea schimbării planificate face uz de tehnica temporal-secvențială: cunoașterea prezentului, imaginarea viitorului și identificarea modului de a atinge a rezultatelor dorite în viitor.

### ***Prezentarea cazului și a măsurilor luate***

În prima fază a formulării strategiei anti-coruptione asistăm la **acceptarea existenței fenomenului corupției** de către Fred Fisher, managerul public al State College. Acest eveniment este echivalent tragerii unui semnal de alarmă ce se produce atunci când liderii instituțiilor publice, din diverse motive, nu sunt conștienți de prezența sau gravitatea corupției ce afectează organizația ce o conduc. În acest sens, într-una din zile, Fred Fisher s-a confruntat cu următoarea situație, descrisă de el însuși:

„Din grupul pe care l-am găsit în birou făceau parte, pe lângă alții, președintele unei organizații studentești, reprezentând mai mult de 10000 de studenți care locuiau în afara campusului, editorul unui ziar studentesc și un reporter de la postul de radio al Universității. Veniseră cu toții ca să îmi ureze bun-venit în funcția de manager și să mă informeze că inspectorul de urbanism era corupt. I-am întrebat: „Aveți dovezi?”. Președintele asociației mi-a răspuns: „Da.”, „Ce fel de dovezi?” I-am întrebat din nou. Mi-au spus că mă pot conduce la o clădire dată spre închiriere ce se afla în centrul orașului, clădire care aparținea chiar inspectorului în cauză. Iar acolo puteam constata și singur că, deși existau multe încălcări ale prevederilor legale, pe ușă era afișată o autorizație de funcționare oficială, eliberată de primărie, conform căreia, clădirea ar fi îndeplinit toate prevederile în vederea închirierii, impuse de legislație. Și, bineînțeles, urma să descopăr că autorizația fusese semnată chiar de individul pe care îl acuzau că ar fi fost un funcționar corupt aflat în subordinea mea. Neștiind încă în cine să am încredere sau nu, am fost de acord să vizitez locul respectiv și să facem împreună o inspecție. Am făcut rost de o copie a prevederilor legale privind condițiile în care se poate închiria și de o foaie de inspecție de la biroul de urbanism al orașului și am plecat cu liderul studenților. Din moment ce știau aproape pe dinafară conținutul prevederilor, studenții erau mai mult decât bucuroși să mă ajute să fac inspecția. Fie vorba între noi, am observat 36 de încălcări ale legislației.

Mi s-a părut foarte lung drumul înapoi la primărie, pe măsură ce îmi cântăream opțiunile. Știam că, indiferent de hotărârea pe care urma să o iau, aveam să apar în următoarea ediție a ziarului studentesc. Mult mai important era faptul că, începând din acel moment, aveam să îmi definesc atitudinea etică a mandatului meu, cel puțin în ochii a 10000 de studenți care trăiau în acea comunitate.

Îmi amintesc cum stăteam singur în biroul meu după ce mă întorsesem din inspecția făcută împreună cu liderii studenților și mă străduiam să hotărâsc cum ar trebui să procedez în continuare. Ar trebui să îl concediez pe inspectorul de urbanism, să îl pedepsesc sau să ignor tot ce se întâmplase până ce aveam să mă obișnuiesc cu noul meu post? La urma urmei, era doar a patra zi de muncă. Având în vedere ceea ce tocmai văzusem și remarcile liderilor studenților ce locuiau în afara campusului, realizez că rezolvarea problemei cazării pentru mai mult de 10000 de studenți reprezenta o provocare formidabilă. Ce s-ar întâmpla dacă una din acele clădiri ar lua foc și câțiva studenți ar rămâne blocați urmând să ardă de vii? Era asta doar o parte a activităților corupte din cadrul primăriei? Am încercat să îmi imaginez, din punctul meu de vedere, care ar fi fost autoritatea mea morală și managerială în continuare, în cazul în care aș fi întors spatele acestei oportunități. De asemenea, știam că incidentul va fi o știre pe prima pagină a noii ediții a ziarului Daily Collegian. Era o decizie greu de luat... Tocmai ce mă mutasem în oraș cu tânăra mea familie, aveam un credit ipotecar și nu îmi puteam permite din punct de vedere financiar să îmi pierd slujba.

Am intrat în intimitatea biroului meu, mi-am cântărit toate opțiunile posibile și am dat două telefoane. Primul a fost către inspectorul de urbanism, cerându-i să se prezinte la biroul meu imediat. Când a apărut, i-am spus ce aflasem și l-am concediat pe loc. Apoi, l-am chemat pe primar și l-am informat în legătură cu decizia mea. Atât primarul, cât și inspectorul de urbanism au receptat mesajul acțiunilor mele – eram hotărât să aplic legea.”

Confesiunea managerului public vorbește despre desfășurarea și încheierea primei faze de acceptarea și conștientizare a existenței fenomenului corupției. Chiar dacă deciziile managerului public nu era în totalitate fundamentate pe informații sau date veridice și concrete, totuși o diagnosticare a fenomenului (Faza 3) a avut loc, dat fiind faptul că decidentul a intrat în contract direct cu faptele ce indicau existența corupției. Totodată, suntem martorii unei **acțiuni de intervenție** în care managerul aplică o primă schimbare radicală în cadrul instituției prin „pedepsirea unui pește mare” și obține următoarele rezultate:

- Eliminarea din sistem a unei verigi corupe, ce ar fi putut bloca eforturile de eradicare a corupției;
- Trimiterea unui mesaj către membrii organizației și factorii interesați cu privire la hotărârea lor de schimba sistemul corupt;
- Instituirea unui climat de urgență pentru a câștiga sprijinul celor care doreau să întreprindă ceva împotriva comportamentului neetic al altora;
- Câștigarea vizibilității publice și promovarea transparenței.

Prin termenul intervenție se înțelege un proces voit prin care o persoană se implică în sistemul de activități și relații existente într-o organizație sau într-o comunitate, cu scopul de a realiza schimbările planificate. De cele mai multe ori, orice intervenție, îndeosebi cele care se adresează prevenirii corupției, întâmpină rezistență, de aceea, înainte de a pune în aplicare orice intervenție, decidenții trebuie să aplice la situația în cauză următoarele întrebări:

- Care sunt eventualele riscuri și avantaje ale unei astfel de intervenții – care sunt consecințele politice, sociale, organizaționale și financiare?
- Care sunt așteptările conducerii și ale angajaților, atât pe termen scurt, cât și pe termen lung, cu privire la punerea în practică a acestei inițiative de schimbare planificată?
- Cât de profundă și vastă va trebui să fie intervenția, pentru a putea trata cele mai corupte practici ale organizației?
- Cine va câștiga și cine va pierde în acest proces?
- Cum se va defini și măsura succesul?

O tehnică asemănătoare „prinderii unui pește mare” (*fry a big fish*, eng.) constă, de exemplu, în luarea unei decizii urgente prin care unui departament i se retrage responsabilitatea legată de un program și se transferă unui alt departament. Odată cu această acțiune, se întrerupe fluxul fondurilor folosite la discreție pentru cumpărarea influenței asupra deciziilor de interes public.

Într-o altă ordine de idei, orice intervenție organizațională ce vizează eliminarea comportamentului neetic, nu trebuie să depășească nivelul necesar pentru a obține soluții de durată, precum și nivelul la care organizația poate dispune de energia și resursele necesare pentru a rezolva problemele și a reduce manifestările corupte. Cu referire la studiu de caz al managerului public din State college, soluțiile au rezistat timpului, și, în egală măsură, au reușit să fie implementate cu ajutorul resurselor pe care instituția le dispunea.

În aplicarea celei de a doua faze, **formarea grupului de inițiativă**, se pornește de la prezumția că decidenții au reușit să intervină în regim de urgență asupra situației corupte din instituție și că aceștia sunt conștienți de faptul că trebuie luate măsuri urgente pentru a ajuta organizația și comunitatea. Următoarele acțiuni sunt incluse în cea de a doua fază a schimbării planificate:

- Identificarea unei echipe alcătuite din specialiști și persoane de încredere aflate în poziții cheie, dispuse să înfrunte această provocare alături de lider, echipă ce va fi denumită grup de inițiativă;
- Punerea de acord a membrilor echipei asupra anumitor principii de lucru și valori.

De la bun început, managerul public al orașelului State College se confrunta cu dileme morale, neștiind la ajutorul cui să apeleze pentru formarea grupului de inițiativă:

„Nu aveam motive să îi suspectez pe ceilalți membri ai organizației că ar fi fost la fel de corupți ca și inspectorul de urbanism. După ce l-am concediat pe inspectorul de urbanism, l-am sunat pe primar pentru a îi anunța decizia mea. Primarul a fost șocat, dar nu a pus la îndoială măsura luată de mine, din moment ce în mod evident era de competența managerului să facă acest lucru. Cu toate acestea, primarul m-a avertizat că vor urma probabil o gramadă de reacții negative, dat fiind faptul că existau câțiva oficiali aleși și mulți cetățeni care dețineau clădiri pe care le închiriau studenților. În scurt timp, reacțiile au sosit, mai ales din partea a doi consilieri care avea în proprietate un număr mare de clădiri care încălcau prevederile legale de închiriere, atât pe cele locale cât și pe cele ale statului. Consecințele pe termen lung ale deciziilor mele au implicat până la urmă, demolarea a 27 de clădiri din zona centrală folosite pentru închiriere, clădiri care nu meritau să fie restaurate, nici din punct de vedere financiar, nici al structurii, iar alte 550 de clădiri au fost închise până la renovarea lor, deoarece nu îndeplineau cerințele necesare eliberării autorizației de funcționare.

Drept urmare a acțiunilor mele, peste 2000 de studenți nu și-au putut găsi cazare la începutul anului universitar. Dar acest lucru s-a întâmplat la doi ani după concedierea inspectorului. Așadar, pot spune că chiar și un caz minor de corupție, precum cel din State College, necesită mult timp pentru a fi rezolvat. Odată cu trecerea timpului, pe măsură ce am reușit să câștig încrederea și înțelegerea primarului, a altor oficiali aleși, a arhitectului orașului, a membrilor personalului responsabil cu aplicarea reglementărilor în construcții, aceștia au devenit membri ai grupului de inițiativă. În cele din urmă au fost invitați și alți membri ai comunității să se alăture grupului, cum ar fi un reprezentant mass-media, lideri ai asociațiilor studențești, membri ai consiliului local etc. De asemenea, am decis să îl includ pe arhitectul șef cu echipa sa în grupul de inițiativă.”

Cea de-a treia fază a procesului de schimbare planificată constă în **diagnosticarea** problemelor de corupție. În cazul managerului public din State College, Fred Fisher trebuia să determine dacă se confruntă cu o problemă care se extindea dincolo de o singură proprietate ilegală. Pentru acest lucru, managerul trebuia să examineze atent situația din primărie și să răspundă la următoarele întrebări:

- Cât de extinsă este problema? În cazul State College, reprezentanții studenților au putut să confirme faptul că foarte multe proprietăți care încălcau prevederile legale primiseră totuși autorizația de funcționare. Datele adunate prin inspecțiile făcute în locurile respective au confirmat spusesele studenților.
- Unde este problema? În cazul State College nu asistăm la discriminare. Unitățile de cazare din întregul oraș pur și simplu încălcau prevederile legale și totuși toate primiseră aprobarea de a fi folosite și închiriate.
- De cât timp există problema? În State College, problema apăruse cel puțin de când inspectorul în cauză începuse să abuzeze de puterile aflate la discreția sa.
- Cât de serioasă este problema? Problema era îngrijorătoare pentru mulți studenți, dar reprezenta un potențial pericol pentru primărie, dacă ar fi fost pierdute vieți omenești în accidente cauzate de neglijența administrației locale.

În ceea ce privește măsurile ulterioare, în State College intervenția punitivă nu a fost dusă mai departe de concedierea inspectorului de urbanism. Managerul public nu a încercat să pedepsească proprietarii care încălcaseau legea sau să afle dacă aceștia plățiseră mită și cui. Atenția managerului și a primarului a fost îndreptată asupra felului în care se putea crea un climat în care puterea discreționară ar fi fost redusă, iar transparența sporită în jurul monopolului pe care primăria o deținea asupra acestei activități. Așadar, după concedierea inițială, acțiunile aferente fazelor patru și cinci, **implementarea schimbării și evaluarea și prevenirea continuă**, au constat mai degrabă în aplicarea politicilor și măsurilor de management, decât în pedepsirea și acționarea în justiție a celor responsabili. De asemenea, în etapa de implementare, în State College, sarcina managerului public a fost ușurată de fondurile de dezvoltare a comunității provenite din partea unei alte agenții de stat și care au ajutat la micșorarea unor costuri inițiale ale programului de aplicare a legii. Mai mult decât atât, ziarul și stațiile de radio locale din State College au oferit o imagine favorabilă programului de eradicare a practicilor corupte și îmbunătățire a condițiilor neadecvate în care erau cazați mii de studenți.

(Sursa: Adaptat după *Sănătatea organizației. Un ghid practic de tratament și prevenire a corupției în administrațiile și comunitățile locale. Concepte și strategii*, vol. I, Fundația Parteneri pentru Dezvoltare Locală, București, 2006)

### ***Întrebări și exerciții***

1. Formulați o strategie de combatere a comportamentului neetic pentru instituția în care lucrați sau departamentul pe care îl conduceți parcurgând toate cele cinci faze ale schimbării planificate.

## **Tema 8. Forme sub care pot fi întâlnite comportamentul neetic și corupția**

### **1. Obligații etice contradictorii sau loialitatea greșit înțeleasă**

Problema loialității este una deosebită. Romantizată de literatură, ridicată la rang de condiție *sine qua non* de către domeniul militar, loialitatea a devenit un subiect abordat și în raport cu sfera administrației publice. Fără a intra prea mult în teoria (sau filosofia) loialității<sup>2</sup>, trebuie realizate câteva clarificări conceptuale referitoare la loialitate și miza acesteia în sectorul public.

La nivelul sectorului public problema care se pune se referă la cine este obiectul loialității: superiorul, instituția, interesul public? Desigur, dezirabil ar fi ca cea din urmă variantă să fie cea corectă și desigur, într-un model ideal atât superiorul cât și instituția ar urmări interesul public, deci nu am avea niciun conflict. Totuși, citând din unul dintre părinții democrației americane „dacă oamenii ar fi îngeri” (J. Madison) întreaga dilemă ar fi inexistentă. Însă oamenii nu sunt îngeri, au interese private (natural de altfel și element esențial pentru progresul societății) deci situația nu este atât de simplă.

Loialitatea față de superiorul ierarhic, sau față de persoana, și nu neapărat față de funcția pe care acesta o ocupă, este explicabilă din punct de vedere rațional: din moment ce majoritatea beneficiilor profesionale depind de superiorul ierarhic direct și de relația dintre acesta și subordonat, acesta din urmă este pus în poziția de a-și „cumpăra” dezvoltarea profesională (care aduce după sine numeroase alte beneficii mai mult sau mai puțin materiale<sup>3</sup>) prin loialitatea față de cel responsabil de acest fapt. Desigur, încă o dată, dacă singurul element avut în vedere ar fi competența, lucrurile ar sta mult mai simplu, dar oamenii nu sunt eminentemente obiectivi prin urmare modelul ideal este pervertit.

În fapt, loialitatea în interpretarea aceasta este în perfectă concordanță cu doctrina economică clasică în care fiecare individ urmărește să își satisfacă propriile nevoi și interese. Totuși, loialitatea depășește nivelul strict individual și se poate manifesta, așa cum am mai spus, și față de organizație sau chiar față de niște deziderate superioare, cum ar fi legea sau valori societale de echitate și libertate. Proceduri de avertizare, inclusiv în sectorul public (chiar și în România există o lege a avertizorului menită a încuraja funcționarii să reclame situațiile în care legea este încălcată de către instituțiile publice) sunt concepute tocmai pentru situația în care loialitatea unor membri ai organizațiilor este mai mare față de organizație sau față de anumite valori decât față de indivizi (ex: în 1990, Dr. Frederic Whitehurst a avertizat față de abuzurile științifice din laboratoarele criminale ale FBI în pofida faptului că era membru al organizației<sup>4</sup>; loialitatea sa față de anumite valori societale s-a dovedit a fi superioară loialității față de organizație).

În literatura de specialitate se face distincția fermă între loialitatea fără de Dumnezeu, prieteni, familie, principii și valori și loialitatea față de superiorul ierarhic:

- Subordonații au un control redus sau chiar inexistent asupra persoanei care le este superior ierarhic, și pot să nu nutrească niciun fel de sentimente față de acesta.
- Mulți superiori din administrația publică s-ar putea să nu fie demni de a beneficia de loialitate.
- Subordonarea necondiționată față de superior poate să compromită interesele unor terțe părți.

<sup>2</sup> O abordare amplă a conceptului este realizată de Fletcher G.P. în lucrarea „Loyalty : An Essay On the Morality of Relationships”, Oxford, Oxford University Press, 1993.

<sup>3</sup> Venituri mai mari, subordonați, prestigiu intra și extra organizațional, autosatisfacție etc.

<sup>4</sup> <http://www.whistleblowersblog.org/2010/03/articles/whistleblowers-government-empl/fbi-whistleblowers-speak-out-against-s-372/>, accesat la data de 29 iulie 2010.



- Loialitatea față de Dumnezeu, principii, prieteni și familie este considerată esențială pentru o viață bună, în timp ce loialitatea față de superior nu este o condiție pentru aceasta.

Care sunt însă riscurile pe care le incumbă loialitatea față de superiorul ierarhic, în sectorul public? (Souryal și McKay, 1996). În primul rând, devierea de la primatul interesului public în realizarea sarcinilor. Loialitatea față de superior va avea ca și caracteristică un dinamism deosebit, pe de-o parte în funcție de cine ocupă funcția de superior, iar pe de altă parte, de cine oferă cele mai bune recompense. În al doilea rând, loialitatea personală subminează responsabilitatea angajaților față de regulile organizației; nu contează ce zice legea, important este cine o aplică. În al treilea rând, încurajează ipocrizia instituțională.

Totuși, loialitatea personală are și avantajele ei, chiar și manageriale. E dificil de imaginat delegarea instituțională, cu toate beneficiile ce derivă din aceasta, în absența percepției superiorului a unui nivel critic de loialitate din partea subordonatului.

### **Studiu de caz 12**

În continuare vom prezenta unul dintre cele mai controversate evenimente din istoria postbelică a SUA, referitoare la războiul din Vietnam și modul în care acesta a luat amploare. Derulat între 1955 și 1975, războiul a devenit extrem de nepopular în timpul administrației Johnson când secretar al apărării (echivalent al ministrului apărării) era McNamara, fost președinte al Ford și absolvent de Harvard, ulterior președinte al Băncii Mondiale.

McNamara a fost unul dintre principalii susținători al războiului, argumentând cu cifre și statistici necesitatea menținerii incursiunii, reușind să convingă Congresul ori de câte ori a fost necesar de necesitatea sprijinirii ofensivei. El a ocupat funcția de secretar al apărării între 1961 și 1968, fiind principalul artizan al escaladării războiului din Vietnam. Totuși, începând cu 1965 el a început să aibă anumite rezerve despre succesul strategiei și al variantei militare, rezerve pe care le-a împărtășit Președintelui însă nu le-a făcut publice. Mai mult, în privat el a început să combată din ce în ce mai mult ofensiva militară din Vietnam, pe care în mod public însă o susținea în modul cel mai ferm și convingător cu putință, pe de-o parte încurajând în culise opoziții și combătându-i în public.

În 1966 acesta mărturisea ambasadorului special al Președintelui, Averel Harriman, că o soluție militară acceptabilă nu era posibilă și negocierile pentru pace erau inevitabile. Opoziția sa față de extinderea războiului a devenit publică în mai 1967 când s-a opus printr-un memoriu creșterii prezenței militare pe front cu 200.000 de soldați, după cum a solicitat comandantul forțelor americane din Vietnam, generalul William Westmoreland. În urma unui nou memoriu din noiembrie, în Februarie 1968 Președintele anunță că McNamara va deveni președintele Băncii Mondiale. Astfel ia sfârșit cariera sa de membru al Administrației americane.

Așadar, după cum se poate constata, încă de la jumătatea mandatului său, McNamara a început să dezavueze războiul din Vietnam, însă împotriva propriilor convingeri, public a susținut și încurajat intervenția. Întrebarea care se pune este motivul pentru această stare de fapt și cât de etică este ea? Unul dintre argumentele invocate este dificultatea de a accepta greșeli de strategie asumate anterior. A recunoaște public și a acționa împotriva acelor măsuri înseamnă a admite că deciziile asumate au fost eronate, fapt pe de-o parte greu de acceptat public, dar și personal, mai ales pentru o persoană care a făcut minuni la Ford și era absolvent al celor mai prestigioase universități americane. O altă explicație pentru tăcerea asumată este teoria dominoului potrivit căreia pierderea războiului din

Vietnam ar fi determinat o expansiune brutală a comunismului înspre celelalte state asiatice și Australia. Nu în ultimul rând, loialitatea sa față de persoana președintelui Johnson este o altă explicație pentru conduita sa. După cum evidențiază un articol din ziarul britanic The Independent (7 iulie 2009, <http://www.independent.co.uk/news/obituaries/robert-mcnamara-secretary-of-defense-excoriated-for-his-part-in-leading-america-into-the-vietnam-war-1734442.html>) care descrie Președintele drept „o figură incredibil de complexă și convingătoare care ar putea să determine pe oricine să-i facă pe plac”. La aceasta se adaugă și dorința de a nu pierde trecerea de care se bucura în fața Președintelui, în condițiile în care acesta este unul dintre principalele riscuri la adresa celor care manifestă „opozitie” față de linia oficială (Richter, Burke și Odic, 1990).

(Sursa: Adaptat după Richter, W.L., Burke, F. și Doig, J.W., *Combating Corruption, Encouraging Ethics*, ASPA Publications, Washington, 1990; The Independent, 7 Iulie, 2009 și Foreign Affairs, May/June 1995).

### **Întrebări și exerciții**

1. Considerați că McNamara a procedat corect? Dar dacă războiul era câștigat?
2. Din ansamblul tipurilor de loialitate menționate mai sus (față de superior, față de prieteni, familie, Dumnezeu, față de valori și principii și față de interesul public) care credeți că a primat și care credeți că a fost încălcată? Cât de justificabilă vedeți situația?
3. Cum ați fi procedat dumneavoastră în locul lui McNamara dacă erați secretar al apărării?

## **2. Minciuna în interes public**

Dintr-o perspectivă idealistă, minciuna realizată de un oficial public privitor la o problemă de interes public este vătămătoare întrucât eludează normele democratice sau, altfel spus, pune alegătorul, cel care își dă votul, într-o postură de insuficiență informațională în raport cu cel pe care îl votează astfel încât votul acordat în fapt este viciat. Din această perspectivă orice fel de minciună publică este de nedorit. Dar să ne imaginăm următoarea situație, foarte de actualitate: statul are numeroase datorii pe care trebuie să le achite și este pus chiar în postura de a nu mai putea plăti obligațiile pe care le are. Decidenții au două opțiuni majore: să afirme public situația în care se află, sau să rețină informația sau să transmită informații incomplete. De ce ar opta pentru prima și de ce pentru a doua? Ce s-ar întâmpla dacă ar ieși în public să facă respectivele afirmații? Trecând de panica imediată ce s-ar putea instaura (mai ales dacă vorbim de pensii publice, așa cum e în România și în majoritatea statelor europene), riscul de faliment ar face creditele pe care statul le-ar putea accesa mult mai scumpe, deci și mai greu de obținut (imaginați-vă că sunteți o bancă: cât de ușor ați da un credit de 1.000 lei unui individ cu un venit lunar de 200 lei și unui individ cu un venit lunar de 3.000 lei?). A nu spune adevărul sau a-l exprima incomplet poate să producă un oarecare optimism care să permită statului să treacă cu mai mare ușurință peste provocările cu care se confruntă. Pe de altă parte, piața și cetățenii sunt înșelați. Care e soluția corectă?

Care ar fi problema cu minciuna în interes public, trecând de dimensiunea etică? O primă problemă ar fi la nivelul **controlului**. Cum putem fi siguri că acei care pretind a minți pentru binele nostru nu o fac în interes propriu sau chiar dacă o fac cu intenții bune, cum putem fi siguri că nu au greșit în logică? Mai mult, e atât de ușor de definit interesul public? Și dacă e public, de ce să nu decidă publicul ce e mai bine pentru el? Friedman (2009) argumentează că ori de câte ori se urmărește atingerea interesului public prin persoane private, cumva se întâmplă că efortul e îndreptat

discriminatoriu spre anumite interese private sau punctuale, nerealizându-se interesul (pretins) general. Din contră, ori de câte ori piața este lăsată să funcționeze liber, chiar dacă nimeni nu urmărește expres interesul general acesta este realizat. Aceeași logică poate fi cu ușurință extrapolată în raport cu problema minciunii: spunând mereu adevărul, cumva interesul public real va fi realizat. Desigur, pentru o gândire intervenționistă o asemenea abordare reprezintă un nonsens.

O altă problemă legată de minciună în interes public este scăderea nivelului de **încredere publică** (Bok, 1990, p. 120), sau în oficialități. O lipsă de încredere sistemică nu va face decât să descurajeze regulile democrației, iar minciuna publică contribuie la hrănirea acestei neîncrederi sistemice. Totuși, reluând exemplul de mai sus referitor la problemele economice, se poate ca guvernul să refuze pur și simplu să nu comenteze o anumită stare de fapt, decât să transmită informații eronate. În acest scenariu, incertitudinea va crește costul creditelor, dar nu la nivelul la care ar crește în caz de onestitate, însă mai mult decât dacă ar minți. Totuși, mințind, a doua oară când guvernul va face un anunț public piața va reacționa cu rezervă, tocmai datorită lipsei de încredere. În fapt, întreg exemplul este un trade off (un schimb) între interesul pe termen lung și cel pe termen scurt sau imediat.

În continuare vom prezenta succint un studiu de caz extrem de relevant pentru subiectul abordat, cazul Iran-Contras din SUA.

### Studiu de caz 13. Iran-Contras

În anii 1980, în timpul administrației Regan, fusese adoptat amendamentul Boland, care interzicea Guvernului să mai finanțeze efortul Contras, luptători împotriva guvernului din Nicaragua. În vederea menținerii finanțării față de aceștia, Guvernul a hotărât să obțină resursele prin vânzarea de arme Iranului, prin intermediul Israelului. În toamna anului 1986 situația a devenit publică, iar Congresul a inițiat audierea celor implicați în vara anului 1987. Mai jos este prezentat un episod din aceste audieri, mai exact audierea lui Oliver L. North, unul dintre protagoniștii acestui eveniment. Nu vom reproduce în întregime dialogul, decât secțiunile extrem de relevante.

Audierea domnului North de către o comisie a Congresului, prezidată de John Nields, avea ca și punct de pornire o fostă audiere a sa de către Comitetul de Informații al Camerei Reprezentațiilor privitor la atragerea de fonduri pentru Contras, audiere în care acesta a mințit Congresul în legătură cu activitatea sa, după cum recunoaște cu ocazia ultimelor audieri (North, 1990, pp. 125-128):

*„North: [...] o să vă spun chiar acum, consiliului și tuturor membrilor adunați aici, că **am indus în eroare Congresul**, l-am indus în eroare...*

*Nields: La întâlnire?*

*North: La întâlnire.*

*Nields: Față în față?*

*North: Față în față.*

*Nields: Ai dat declarații false acestora în raport cu activitatea în sprijinul Contras?*

*North: Da, am făcut-o. Mai mult, am făcut toate acestea cu un scop, am făcut asta cu scopul de a evita tocmai ceea ce are loc aici, și **evitarea unei încetări a sprijinului pentru Rezistența din Nicaragua**, și evitarea eliminării facilităților aflate în trei state central americane **unde am promis respectivilor șefi de stat [...] totala și absoluta noastră discreție...** și vă recunosc că am participat la pregătirea unor documente pentru Congres eronate, înșelătoare, evazive și greșite, și am făcut-o din nou aici când am apărut în fața comitetului convocat în Camera de Situații a Casei Albe și nu găsesc vreo scuză pentru ce am făcut. O să vă spun acum, când sunt sub jurământ; atunci nu eram.*

Nields: Trăim într-o democrație, nu e așa?

North: Da domnule, slavă Domnului!

Nields: **În care oamenii, nu un locotenent marinăru decid cele mai importante decizii de politici penru națiune?**

(Martorul se consultă cu avocatul)

North: Da.

Nields: Și parte a acestui proces democratic.

North: Și aș dori să subliniez că parte din acest răspuns se datorează faptului că domnul locotenent marinăru nu lua toate aceste decizii de unul singur. După cum am arătat ieri în mărturia mea, domnule Nields, am căutat aprobare pentru tot ce am făcut.

Nields: Dar ai negat Congresului faptele?

North: Așa este.

Nields: Ai negat reprezentanților aleși ai poporului faptele pe baza cărora trebuiau să ia o decizie de importanță crucială pentru această națiune?

North: Am făcut-o datorită motivelor anterior precizate. Și am făcut-o întrucât am avut **scurgeri** incredibile a unor discuții confidențiale purtate cu comitete ale Congresului. După cum lumea știe acum, am făcut parte din echipa de coordonare a minării porturilor din Nicaragua. Când această informație a scăpat, viețile unor americani au fost puse în pericol, iar scurgerea a avut loc din partea unui membru al comitetului, care ulterior a recunoscut acest lucru. Când a fost o „scurgere” referitoare la metodele sensibile folosite pentru a ajuta la capturarea teroriștilor de la Achille Lauro, aproape a eliminat canalele de comunicare existente. Astfel de lucruri sunt devastatoare. Sunt devastatoare pentru siguranța națională a SUA și sper ca unul dintre rezultatele acestei probleme să fie găsirea unor mijloace mai bune de a comunica aceste lucruri cu Congresul. Nu spun că ceea ce s-a întâmplat este potrivit. Nu spun – sau pretind – că ceea ce am făcut sau rolul meu în comunicare a fost potrivit.

Nields: Ai fost instruit să faci asta?

North: Nu am fost instruit în mod special, nu.

Nields: Ai fost instruit la modul general?

North: Da.

Nields: De către cine?

North: Superiorii mei. Am pregătit...

Nields: Cine?

North: Am pregătit schițe de răspuns pe care ei le-au semnat și le-au trimis. Aș evidenția de asemenea...

Nields: Care superior?

North: Păi uitați-vă cine a semnat – eu nu am semnat aceste scrisori – pentru acest organism.

Nields: Vorbesc despre ultima – vorbesc despre întâlnirea orală din August 1986.

North: Am mers la acea întâlnire orală cu aceeași convingere cu care am pregătit acele memorii în 1986 și alte comunicate.

Nields: Păi aveai un șef diferit, și din bun simț, ar trebui să ne spui dacă acesta te-a instruit să o faci, a înțeles că ai făcut-o, a aflat despre ea ulterior sau niciuna dintre variantele de mai sus.

North: Nu a spus în mod explicit: „Ollie, să minți comitetul”. I-am spus ce am declarat comitetului ulterior și mi-a trimis o notă pe care scria „foarte bine”. Aș vrea de asemenea să evidențiez încă un lucru. Cred cu convingere că și Președintele SUA este un oficial ales de poporul acestei țări, și prin Constituție, așa cum o înțeleg eu, el este cel însărcinat cu conceperea și derularea politicii externe ale

acestei țări. Din momentul în care m-am implicat în această activitate în 1984, am avut convingerea că aceasta este în sprijinul politicii externe stabilite de Președinte. Încă cred acest lucru.

Nields: Chiar...

North: Nu spun că ceea ce am făcut este bine. Și după cum bine știți, domnule consilier, m-am expus unor riscuri enorme.

Nields: Chiar și Președintele...

(Martorul se consultă cu avocatul)

Nields: Chiar și Președintele este ales de Popor.

North: Tocmai am spus asta.

Nields: **Iar poporul are dreptul să voteze încetarea mandatului dacă nu agreează politicile sale.**

North: Așa este.

Nields: Și nu pot exercita această posibilitate dacă politicile Președintelui sunt **ascunse de ei**?

North: Așteptați puțin. Adică ieri am discutat despre nevoia ca această țară, care este o țară supusă **riscului** într-o lume amenințătoare, nevoia de a derula operațiuni sub acoperire și diplomatie secretă, și de a derula programe secrete. Adică am discutat pe larg despre această problemă care poate face obiectul unor ample dezbateri, iar această instituție respectabilă (Congresu – n. n.) poate să adopte legi prin care să interzică derularea unor asemenea activități pe viitor. Dar asta ar fi greșit, și atât dumneavoastră cât și eu știm asta. Ideea este că această țară trebuie să poată să deruleze asemenea activități, iar după umila mea părere, Președintele nu ar trebui să fie în postura de a ieși din două în două săptămâni, sau la alte intervale, să explice poporului american că Eu, Președintele, derulez următoarele operațiuni secrete. Pur și simplu nu poate fi realizat. **Nicio națiune din lume nu ne va mai ajuta** vreodată și avem nevoie de acest ajutor dacă vrem să supraviețuim în fața adversarilor noștri.”

(Sursa: Adaptat după Richter, W.L., Burke, F. și Doig, J.W., *Combating Corruption, Encouraging Ethics*, ASPA Publications, Washington, 1990)

### **Întrebări și exerciții**

Acesta este un episod din cazul Iran-Contras, unul dintre evenimentele semnificative politico-mediatic din SUA postbelică, alături de Watergate. Pe parcursul textului au fost boldate o serie de fraze sau concepte cu scopul de a sublinia elementele centrale ale problemei. Pornind de la acestea, încercați să răspundeți la următoarele întrebări.

1. Care sunt argumentele în favoarea minciunii?
2. Cât de legitime sunt ele? (ex: promisiunea față de președinți, în baza cărui fundament s-a realizat dacă legea interzice sprijinul Contras?)
3. Credeți că un angajament onest, asumat pe baze injuste, trebuie menținut?
4. Este remarca domnului Nields, referitoare la necesitatea ca populația să hotărască asupra politicilor prezidențiale, universal aplicabilă? Care sunt neajunsurile ei?
5. Cum credeți că putea să procedeze North de așa manieră încât să eludeze într-o mai mică măsură regulile democrației?
6. Care dintre părțile implicate o găsiți mai convingătoare și de ce?

### **3. Conflictul de interese**

Conflictul de interese este definit ca fiind situația în care o persoană care deține o funcție publică obține sau poate obține foloase personale din exploatarea poziției sale.

#### Studiu de caz 14

Personajul X este angajat al Consiliului Local Y; din această poziție el află detalii în legătură cu proiectul de construire a șoselei de centură care urmează să ocolească orașul; el cumpără teren în zonele prin care va trece această șosea; datorită faptului că detaliile despre proiect nu sunt încă publice el va reuși să cumpere la un preț scăzut, urmând să vândă apoi terenul la un preț mult mai mare către Consiliul Local, obținând un profit considerabil.

*Care sunt problemele etice ridicate de cazul de mai sus? Cum pot fi evitate astfel de cazuri?*

Pentru foarte multă lume un astfel de comportament poate părea natural. Viața fiecăruia dintre noi nu înseamnă decât folosirea informațiilor care ajung la noi din diferite surse. A interzice acest lucru poate fi interpretat ca o încălcare a drepturilor pe care fiecare dintre noi le avem. Persoana X din cazul de mai sus poate afirma: „dacă nu cumpăr eu terenul o va face altcineva; este corect ca eu să fiu exclus din acest joc pentru că am o funcție publică? nu este aceasta o formă de discriminare?” În altă ordine de idei mulți pot să considere că o astfel de acțiune nu a prejudiciat pe nimeni sau că nu constituie un act de corupție. Un alt aspect important privește identificarea unor astfel de cazuri. Știind că riscă să fie acuzat de lipsă de corectitudine, funcționarul poate să nu facă el tranzacția, ci să „vândă” informația unei alte persoane, urmând să primească o parte din profitul obținut (comision).

O primă afirmație se impune: un astfel de comportament este de natură să prejudicieze interesul public; terenul în cauză va fi cumpărat din bani publici, cu alte cuvinte din banii contribuabililor; cheltuirea unei sume mai mari pentru acest proiect va avea drept consecință fie creșterea taxelor pentru a acoperi diferența de sumă, fie transferul de bani de la alte proiecte; prin urmare noi toți vom fi afectați. Pe de altă parte, în competiția de zi cu zi care există între membri unei comunități, un astfel de individ este favorizat. Mai mult chiar, ocupă o funcție oficială, prin urmare este plătit din bani publici.

*Cum poate fi combătut un astfel de comportament?*

Un prim răspuns este transparența procesului decizional. Dacă toate etapele alcătuirii unui astfel de proiect sunt făcute publice avantajul „celui din interior” dispare. Sigur, se poate afirma că în această situație cel care deține terenul, aflând de proiect, va ridica prețul, rezultatul pentru bugetul Consiliului Local fiind același: mai mulți bani cheltuiți. În acest caz există posibilitatea construirii unor proiecte alternative. Legile privind exproprierea pentru interesul public pot, de asemenea, să conțină prevederi care să nu permită specularea unor astfel de situații. O altă soluție folosită este motivarea suplimentară a funcționarilor care intră în posesia unor astfel de informații (sporul de confidențialitate).

(Sursa: Adaptat după Richter, W.L., Burke, F. și Doig, J.W., *Combating Corruption, Encouraging Ethics*, ASPA Publications, Washington, 1990)

#### 4. Traficul de influență

Prin această formă de corupție persoane aflate în poziții de decizie sau având legături cu oficiali aflați în funcții importante își utilizează influența pentru a obține diferite avantaje pentru ei sau pentru terțe persoane. Această formă de corupție este subiectul a numeroase controverse. Numeroase țări au legislații care reglementează așa numita activitate de lobby. Diferența principală între această activitate și traficul de influență îl reprezintă pretinsă transparență a „lobby-ului”. Cu

toate acestea în multe situații au apărut acuzații potrivit cărora în spatele scopurilor enunțate transparent se află altele, oculte.

### **Studiu de caz 15. Combaterea comportamentului neetic: Așa Da, așa Nu! Două abodări ale activității de lobby în cadrul sistemului de guvernământ al Statelor Unite ale Americii**

Este dificil să ne imaginăm o democrație cu adevărat participativă, indiferent dacă facem referire la cazul României sau la cel al oricărui stat. Complexitatea polisului modern limitează accesul direct al cetățenilor la luarea deciziilor. Acest neajuns poate fi înlăturat prin punerea în aplicare a mecanismului reprezentării democratice. Reprezentarea democratică este interconectată cu încercările grupurilor, majoritare sau minoritare, de a atinge obiective colective. Cele din urmă își ancorează intențiile de a-și revendica drepturile sau de a-și satisface interesele în diversele mijloace de influențare a deciziilor pe care le au la dispoziție. Totodată, diversitatea intereselor au determinat proliferarea grupurilor și a acțiunilor lor colective. Activitatea de lobby reprezintă o astfel de acțiune colectivă. Putem lesne intui că termenul „lobby” a apărut pentru prima dată pe continentul nord-american. De la bun început, în timpul președintelui american Andrew Jackson, mare susținător al participării la guvernare a unui număr cât mai mare de persoane, cei care făceau „lobby” și doreau să influențeze în vreun fel procesul legislativ, își petreceau timpul pe culoarele camerelor legislative sau în sălile de așteptare ale marilor actori statali.

Cu timpul, termenul a ajuns să desemneze orice actor individual sau colectiv, cum ar fi de exemplu o organizație, care își propune să desfășoare activități de lobby cu scopul influențării deciziilor autorităților legislative sau executive, locale sau naționale. Conform explicației din dicționar noțiunea de lobby poate fi definită ca fiind efortul de a influența gândirea reprezentanților puterii deliberative și a altor demnitari publici în favoarea sau împotriva unei anumite cauze. Un astfel de exemplu îl constituie activitatea de lobby în favoarea protejării mediului înconjurător sau în favoarea respectării drepturilor unui minorități naționale. În mod cert, noțiunea și acțiunea de lobby comportă în sine atât conotații pozitive, cât și negative. În contextul democrației americane, lobby-ul întruchipează expresia dreptului constituțional la libera exprimare și a dreptului de a adresa petiții Guvernului, ambele prevăzute în Primul Amendament al Constituției SUA.

Activitatea de lobby este una dihotomică și în mod firesc unele persoane pot face uz de relațiile și resursele pe care le posedă pentru a influența deciziile unui actor într-o direcție ce le este favorabilă în exclusivitate. Putem ilustra această situație prin oferirea exemplului unui grup de interes ce contribuie cu resurse financiare uriașe la campania electorală a unui actor politic. Așadar activitatea de lobby poate încorpora caracteristici neloiale, corupte ce riscă să aducă prejudicii statului, instituțiilor și cetățenilor acestuia. Studiul de caz de față oferă atât un exemplu, cât și un contra-exemplu referitoare la modul de desfășurare a activităților de lobby.

#### ***Prezentarea cazurilor***

*Așa Da!* Un exemplu de lobby pozitiv este cel al unui proiect non-politic inițiat de Doamna Smith în Statele Unite ale Americii. După ce s-a pensionat, Dna Smith s-a implicat într-un proiect ce urmărea să construiască o pistă pentru biciclete în jurul regiunii Mobile Bay, situată în Golful Mexic, lângă Florida. Acest proiect a necesitat înființarea unui organizații non-profit. Existența unui obiectiv colectiv și necesitatea de a obține resurse pentru realizarea pistei de biciclete face ca organizația non-profit să fie privită ca un grup de interes. În acest sens, bineînțeles, proiectul se prefigura ca fiind unul

destul de costisitor. Drept urmare, Dna Smith, în calitatea sa de director de proiect, a reușit să acumuleze experiență în atragerea de resurse financiare și scriere de proiecte. Cu toate acestea, o bună parte din resursele financiare necesare pentru implementarea proiectului erau alocate de către Congresul American analogic proiectelor de lege, așa cum membrilor Congresului le este permis conform legii să aloce bugete pentru diverse proiecte din cadrul regiunilor pe care le reprezintă.

În aceste condiții, acțiunile de lobby pe care organizația Dnei Smith le desfășura au constat în organizarea de grupuri comunitare în fiecare comunitate în care urmau să fie construite piste pentru biciclete, organizarea de campanii de scriere a memoriilor și adresărilor. De asemenea, cu ajutorul mijloacelor electronice membrii organizației non-guvernamentale reușeau să obțină resurse financiare adiționale și să transmită mesajele lor reprezentanților din Congres. Dna Smith încuraja formarea de coaliții cu alte grupuri interesate, organizarea de campanii de presă și elaborarea de proiecte ce își propuneau să sensibilizeze opinia publică, organizarea de întâlniri cu reprezentanții Congresului pentru a apela la susținerea lor etc. Prin acțiunile enumerate mai sus, grupul de interes urmărea să influențeze reprezentanții Congresului și să îi convingă să voteze în favoarea finanțării proiectului. Așadar, pe lângă exemplul de bună practică pe care îl oferă, punerea în aplicare a acestui mecanism pozitiv de lobby a reprezentat și un excelent exercițiu democratic.

Am fi naiivi să credem că reprezentanții Congresului nu au niciun interes în realizarea unor proiecte de acest gen. În Statele Unite ale Americii, fiecare membru al Congresului este ales dintr-o anumită regiune geografică, iar fiecare senator dintr-un anumit stat federat. Din acest motiv, fiecare reprezentant din guvern, trebuie să fie cât mai receptiv la cererile alegătorilor locali pentru a-și crește șansele de a fi reales. Deși reprezentanții Congresului petrec o bună parte din timpul lor în cabinetele din Washington D.C., aceștia revin în comunitățile de baștină pentru a se întâlni cu alegătorii. În acest sens, toți reprezentanții Congresului au oficii locale înființate cu scopul de a răspunde la solicitările alegătorilor.

*Așa Nu!* Printr-un simplu efort de imaginație, putem să presupunem că Dna Smith ia în calcul scenariul în care proiectul organizației pe care o conduce ar avea mai mult de câștigat dacă aceasta îl va invita pe reprezentantul Congresului, care joacă un rol decisiv în alocarea bugetelor, la un restaurant scump sub pretextul inocent de a-l angaja într-o discuție cu privire la proiectul în cauză. Putem considera etic comportamentul Dnei Smith dacă aceasta decide să îl invite pe actorul politic la pescuit în Golful Mexic sau lansează o invitație de a veni în vizită în Alabama pentru a analiza proiectul, cheltuielile fiindu-i acoperite de organizație? În ce măsură Dna Smith este onestă dacă îi va face politicianului o invitație de a merge într-o croazieră pe insulele Caraibe împreună cu soția? Sau, cel mai simplu, îi va oferi 1000 de dolari pentru ca politicianul să voteze pentru proiectul respectiv în Camera Reprezentanților. Se poate întâmpla ca Dna Smith să decidă să angajeze un lobby-ist profesionist ce va face toate demersurile necesare, ilicite sau nu, pentru a influența votul Congresului în favoarea proiectului său, sau și mai grav, pentru a elabora spre adoptare însăși legea care facilitează implementarea proiectului? În afara faptului de a creiona un caz de lobby neadecvat sau negativ, scenariile de mai sus, denotă și vorbesc despre folosirea unor practici de corupție constând în trafic de influență, dare și luare de mită, acordarea de foloase necuvenite, abuz de putere etc. În asemenea cazuri principiul democrației reprezentative este în totalitate alterat, fapt ce induce erodarea integrității umane și a comportamentului moral sau etic.



### ***Prezentarea măsurilor luate***

La mijlocul anilor 1990 în Statele Unite ale Americii, au fost adoptate o serie de reglementări cu privire la activitatea de lobby, în acest fel în 1995 a fost adoptat așa-numitul Act despre Lobby care își propunea să reglementeze acțiunile de influențare a deciziilor fără a leza dreptul indivizilor la libera exprimare. În linii mari, actul legislativ se adresa următoarelor aspecte:

- Se impunea o cerință conform căreia lobby-iștii trebuiau să fie înregistrați și erau obligați să prezinte rapoarte despre activitatea lor pentru a se asigura o vizibilitate cu privire la persoanele pe care le reprezintă. Această măsură viza promovarea și creșterea transparenței în ceea ce privește natura relațiilor dintre lobby-iști și actorii politici.
- Se impunea o clauză conform căreia foștilor oficiali ai guvernului federal li se interzicea să desfășoare activități de lobby pentru o anumită perioadă de timp după ce aceștia părăseau postul. Cea de a doua măsură își propunea să limiteze cazurile de conflicte de interese și trafic de influențe.
- Actul prevedea reguli stricte cu referire la acceptarea de cadouri și favoruri. Aceste prevederi îi includeau atât pe membrii familiilor, cât și pe salariați. În acest sens, exista o excepție de 50 de dolari pentru cadouri mici, iar limita de la 50 de dolari se referea și la organizarea de mese. Oficialii vizați de Actul despre Lobby nu putea să fie renumerați în niciun fel, de asemenea, aceștia nu puteau accepta plăți pentru discursuri. Oficialilor li se interzicea acceptarea de oferte de călătorii de odihnă, însă li se permitea efectuarea de călătorii în interes de serviciu, cum ar fi de exemplu cazul vizitelor de teren.

Măsurile instituite de Actul despre Lobby au fost completate de prevederile statului referitor la darea și luarea de mită prin care unui funcționar public i se interzicea a primi sau a solicita mită: „nimeni nu îi poate oferi sau da în mod corupt ceva de valoare funcționarului pentru a-l influența în executarea unui act oficial”. Cu timpul însă, iscusința cu care lobby-iștii izbuteau să evite reglementările legale și creativitatea acestora a început să corodeze Actul despre Lobby. În schimbul cadourilor directe, grupurile de interese au început să contribuie la campaniile electorale ale reprezentanților Congresului sau la campaniile de acțiuni politice, făcând lobby în favoarea unor valori sau reforme pentru care pleda candidatul, cu toate că acesta nu era menționat în mod direct în discursul lobby-iștilor. În același sens, cazurile în care grupurile de interese au început să ofere informații și asistență reprezentanților din Congres, precum și implicările corupte din partea marilor corporații americane, cum ar fi cele farmaceutice, de exemplu, au devenit din ce în ce mai dese, amenințând democrația cu deturnarea drepturilor constituționale și cetățenești.

(Sursa: Adaptat după Wiseman, H.L., *Aspecte negative și pozitive ale lobby-ismului în cadrul sistemului de guvernământ al SUA*, în „Prevenirea și combaterea corupției în Republica Moldova: aspecte teoretice și practice”, Materialele Conferinței Internaționale, Chișinău, 19-20 noiembrie 2004, Transparency International)

### ***Întrebări și exerciții***

1. Reflectând asupra celor două categorii de lobby, pozitiv și negativ, în opinia dvs., aplicarea căreia dintre cele două modalități de influențare a deciziilor are loc mai frecvent în România? Și dacă admitem că situațiile în care se face uz de practici corupte, atunci când se încearcă

obținerea unui decizii favorabile unui anumit grup de persoane, sunt dese, se pot formula soluții viabile pentru asemenea probleme de etică?

2. Făcând abstracție de diferențele de context, situațiile neetice de lobby în Statele Unite ale Americii pot fi asimilate situațiilor din România în care anumitor indivizi sau grupuri le sunt acordate beneficii și favoruri pe „linie de partid”. Ce tip de soluții, îndreptate înspre combaterea comportamentelor neetice pot să fie formulate în România cu referire la cazurile de corupție cu răsunet național și internațional?
3. Într-un interviu acordat Agenției France-Presse, un înalt oficial român afirma că numărul actelor de corupție din România va scădea doar atunci când românii nu vor mai primi sau oferi mita, însă acest lucru este direct condiționat de schimbarea mentalității: „Lupta împotriva corupției nu se limitează la inculpări și condamnări. Este nevoie de o campanie de conștientizare, dublată de măsuri punitive, pentru a conduce la schimbarea mentalității. Atunci când oamenii vor fi dispuși mai puțin să primească sau să ofere mită, procentul actelor de corupție va scădea.” În ce măsură sunteți de acord cu afirmația oficialului român? Făcând referire la experiența dvs. profesională, numărul mare de cazuri de corupție se datorează mentalității umane sau eșecurilor instituționale și/sau legislative?

### **5. Cadourile sau „foloasele necuvenite”**

Într-o societate cum este cea românească a merge cu un buchet de flori sau alte „atenții” la un funcționar care trebuie să-ți asigure un anumit serviciu pare lucrul cel mai firesc din lume. Mulți din compatrioții noștri consideră chiar un altfel de comportament inacceptabil: „nu pot să mă duc cu mâna goală”. De multe ori o astfel de practică nu are consecințe, este inofensivă. Oferim cadouri pentru servicii care oricum ne vor fi prestate. Eventual obținem o mai mare promptitudine. Ne reamintim însă, că Weber insista în teoria sa despre modelul birocratic ideal asupra necesității ca singura sursă de venituri a birocratului să fie salariul, creându-se în acest fel o dependență a acestuia față de locul său de muncă. Cu alte cuvinte scopul este asigurarea unei loialități a angajatului față de instituția în care lucrează și față de scopurile pentru care funcționează instituția. Schimbarea priorităților în cadrul activității (servirea unei persoane „peste rând”) poate afecta eficiența instituției, imaginea ei în exterior etc. În altă ordine de idei, primirea de cadouri poate să creeze obligații pentru viitor, obligații care să conducă la acte de corupție mai grave.

### **Studiu de caz 16**

Un funcționar F își desfășura activitatea într-un departament care se ocupa cu achiziții publice. Responsabilitatea era mare întrucât sumele implicate în licitații erau considerabile. La un moment dat, o cunoștință l-a contactat rugându-l să ofere unele informații unui personaj X. Nu implică nimic ilegal, sunt doar clarificări legate de o anumită licitație. Într-adevăr funcționarul nu a observat nimic în neregulă în legătură cu informațiile solicitate. La finalul discuției, solicitantul informațiilor i-a lăsat un mic bibelou „în semn de recunoștință pentru solitudinea arătată”. Episodul s-a repetat de câteva ori, uneori discuțiile având loc într-un bar din apropierea instituției în care lucra funcționarul nostru. Acesta nu a sesizat că „atențiile” pe care le primea de la partenerul de discuții păreau să crească în valoare.

Dar la o ultimă întâlnire, personajul X i-a solicitat să îi ofere informații din ofertele depuse de firme concurente la o licitație foarte importantă. În fața refuzului funcționarului, X a scos la iveală un

set de fotografii în care F era surprins în timp ce primea „atențiile” din partea lui X. Din fotografii nu se putea deduce că obiectele primite erau atenții simbolice. Astfel, F s-a trezit într-o situație în care era forțat să comită un fapt grav de corupție, în caz contrar riscând să fie acuzat de primire de mită.

### **Întrebări și exerciții**

1. Unde a greșit funcționarul?
2. Cum putem să ne protejăm în fața unor astfel de fapte?

### **6. Abuzul în funcție**

Vom prezenta din nou un exemplu din categoria celor „inofensive” pentru a ilustra acest fenomen. Persoana X este angajată recent într-o instituție publică. Activitatea sa presupune deplasări frecvente. În urma acestor deplasări trebuie să deconteze cheltuielile.

După un timp constată că, pentru aceeași deplasare suma decontată de el este mai mică decât a unor colegi. Cu alte cuvinte el cheltuie mai puțini bani pentru aceeași activitate. Explicația este simplă: cei cu mai mare experiență știu să „umfle nota de plată”. Ulterior, cineva vine și îi atrage atenția că în acest fel ceilalți sunt puși într-o situație delicată și există riscul de a atrage atenția șefilor ierarhici. X are de ales: se va integra în colectiv, procedând și el la fel sau se va expune riscului de a fi izolat de colectiv, de a fi considerat indezirabil etc.

Cazul prezentat mai sus este plin de învățăminte. Pe de o parte este ilustrativ pentru felul în care cultura organizațională sau comportamentul general din cadrul unei colectivități poate să se impună asupra comportamentului individului. Cu alte cuvinte, o organizație care cuprinde sau tolerează membri corupți va tinde să-i corupă și pe noii veniți.

În altă ordine de idei, deși cel mai adesea sumele implicate sunt mici ele reprezintă o cheltuială suplimentară pentru bugetele publice. De asemenea, astfel de practici pot constitui baza de pornire pentru acte mai grave („cine fură azi un ou...”).

(Sursa: Adaptat după Richter, W.L., Burke, F. și Doig, J.W., *Combating Corruption, Encouraging Ethics*, ASPA Publications, Washington, 1990)

### **7. Mita**

Din păcate acest fenomen ne este foarte familiar. În acest caz este pusă în discuție însăși autoritatea statului. Prin intermediul mitei efectul legilor este modificat, regulile fiind stabilite nu de către instituțiile abilitate, ci de către părțile implicate în procesul de dare și luare a mitei. Generalizarea fenomenului poate avea efecte dramatice punând în discuție uneori chiar existența regimului. Exemplul alegerilor parlamentare din 2000 este elocvent: foarte mulți din concetățenii noștri au votat cu un partid care se pronunță deschis pentru înlocuirea sistemului democratic în speranța că vor scăpa de corupție.

## **Tema 9. Metode de luptă împotriva corupției**

### **1. Asigurarea transparenței procesului decizional**

Transparența proceselor care se desfășoară în administrația publică, în principal a celor prin care se iau decizii este crucială pentru păstrarea fenomenului corupției în limite acceptabile. Toate țările democratice au adoptat o legislație specifică a cărei scop este asigurarea accesului la informații a publicului. Totuși realizarea unei bune transparențe ridică unele probleme. În primul rând implică unele costuri suplimentare, atât materiale, dar și, ceea ce este mai important, legate de timpul suplimentar pe care îl presupun.

În al doilea rând, având în vedere faptul că documentele emise de instituțiile publice conține de cele mai multe ori detalii tehnice, apar probleme de comunicare, de înțelegere a lor de către cetățeanul de rând. Astfel este necesar un efort suplimentar din partea instituției publice pentru a face materialele accesibile, ori pentru a reveni cu explicații atunci când lucrurile nu sunt bine înțelese. De multe ori însă instituțiile publice nu au resurse suficiente pentru a face acest lucru. Alături de complexitatea tehnică a documentului este folosită pentru a ascunde detaliile care nu se doresc să fie făcute publice.

### **2. Ierarhizarea responsabilităților și instanțelor de control**

Prin acest procedeu se urmărește clarificarea responsabilităților care sunt deținute într-o instituție publică. De asemenea, o astfel de ierarhizare permite crearea unor agenții specializate de control, cu o dotare logistică foarte bună și cu un nivel adecvat de salarizare. De regulă, aceste agenții au în competență doar cazurile grave, ceea ce le asigură o mai mare eficiență.

### **3. Coduri etice profesionale**

O modalitate care s-a dovedit extrem de eficientă în combaterea corupției este crearea de către asociațiile profesionale a celor care activează în administrație a unor coduri de conduită. Uneori aceste coduri sunt chiar mai severe decât legislația elaborată de stat în domeniu. Rolul lor este să asigure un anumit nivel de profesionalism și de corectitudine în cadrul profesiei.

### **4. „Fluieratul în biserică”**

O practică căreia i se dă o importanță din ce în ce mai mare în cadrul organizațiilor publice și nu numai este sesizarea aspectelor negative din cadrul lor chiar de către unii angajați, denumită în limbaj popular „fluierat în biserică”. În general angajații unei instituții publice nu apelează prea des la acest procedeu. Pe de o parte există reținerea de a-ți „turna” colegul. Pe de altă parte însă, cel mai adesea cel care „fluieră în biserică” ajunge să fie pedepsit chiar mai aspru decât cei în legătură cu care a făcut sesizarea. Pedepsa poate să îmbrace forma unei sancțiuni, dar cel mai adesea se produce pe căi informale (izolarea reclamantului, crearea unei atmosfere neplăcute în jurul său etc.).

Fiind o sursă importantă de informații privitoare la fenomenele de corupție, multe state occidentale sau chiar autorități locale sau instituții publice au luat măsuri pentru stimularea acestei practici. Metode arhi-cunoscute cum ar fi cutia de sugestii și sesizări sau mai moderne cum ar fi internetul sunt folosite pe scară largă. În unele state există chiar legi speciale pentru protejarea celor care sesizează astfel de aspecte negative.

## **5. Metodele manageriale**

Probabil cele mai importante metode de combatere a corupției sunt cele manageriale. În primul rând înlăturarea acelor elemente care pot conduce la comportamente neetice este probabil modul cel mai eficient de limitare a fenomenului. Astfel, eliminarea unor documente inutile, a unor proceduri redundante sau a unor verigi intermediare inutile limitează posibilitățile celor care ar dori să acționeze într-un mod neetic. O selecție și promovare corespunzătoare a personalului poate să asigure o bună calitate a acestuia. De asemenea, adaptarea metodelor de control, pentru a permite depistarea eficientă a faptelor de corupție este de natură să contribuie la combaterea acestui fenomen.

### **Studiu de caz 17. Cazul orașului Hong Kong, China**

Este imposibilă conceperea unei societăți în care corupția să fie inexistentă și este inutil să încercăm atingerea acestui deziderat. Totuși, întrucât nu discutăm de situații antagonice (absența sau prezența corupției), ci de niveluri (corupție redusă, corupție ocazională sau corupție sistemică, generalizată), ceea ce trebuie realizat este combaterea în mod deosebit a corupției generalizate sau sistemice, atât de puternic înfiripată în modul de funcționare al societății încât distorsionează toate mecanismele naturale de funcționare ale acesteia. Studiul de caz de mai jos arată amploarea și complexitatea fenomenului la nivelul fostei colonii britanice, Hong-Kong, precum și mijloacele asumate de autorități în vederea combaterii corupției sistemice.

#### ***Prezentarea cazului***

Cazul prezentat este cel al fostei colonii britanice, Hong-Kong, la începutul anilor 1970, deci anterior trecerii acesteia sub suveranitatea Chinei (1997). Nu vom insista asupra elementelor teoretice ale corupției, dat fiind detalierea lor în studiul de caz precedent, referitor la capitala Boliviei, La Paz.

La nivelul Hong Kong-ului anilor 1970, problema fundamentală era cea a parteneriatului existent între poliția locală și infracționalitatea locală, aspect ce eluda nu doar legea ci și încredea publică. Sistemul dezvoltat a fost unul extrem de complex, infractorii plătind regulat poliția pentru a se asigura de buna desfășurare a propriilor „afaceri”. La rândul ei, poliția avea un sistem bine pus la punct prin care erau recompensate toate nivelurile ierarhice, pornind de la simplii executanți care preluau „taxa” și până la vârfurile ierarhice. Mai mult decât atât, aceștia aveau chiar și o evidență contabilă a taxelor colectate și își plasau variat sursele, la șase bănci diferite, inclusiv în afara țării. Mai mult, această instituționalizare a corupției se comporta asemenea unui veritabil monopol: orice eveniment de corupție trebuie să se deruleze în interiorul sistemului și nu paralel cu acesta. Noii membri erau testați și instituționalizați, ori, dacă nu acceptau regulile jocului, eliminați.

Desigur, exista și o entitate orientată înspre combaterea acestui fenomen, Biroul Anticorupție al Poliției, la rândul său corupt. Instituirea acestui organism atesta nimic altceva decât faptul că fenomenul era unul cunoscut, și cel puțin formal eforturi de eradicare a acestuia erau depuse. Mai mult, reglementarea mai rigidă, permiterea controalelor asupra averilor suspecte și chiar plasarea obligației de probă în sarcina inculpatului, toate au fost măsuri luate în vederea reducerii fenomenului. Evident, efectele nu au fost cele scontate, motivul fiind că fenomenul era unul sistemic, bine înfiripat. Situații excepționale reclamă soluții ca atare, după cum va fi precizat în cele ce urmează.

#### ***Prezentarea măsurilor luate***

În primul rând a fost realizată o analiză a fenomenului, analiză care a relevat deopotrivă amploarea, cât și nivelul de complexitate pe care acesta îl prezenta. Următorul pas a fost dezvoltarea unui organism capabil să lupte cu acesta pe mai multe fronturi: clasică anchetă, prevenire și descurajare prin utilizarea cetățenilor. Organismul a fost numit Comisia Independentă Împotriva Corupției, plasată sub directă autoritate a Guvernatorului coloniei și a fost dublată de desființarea Biroului Anticorupție al Poliției.

Comisia avea trei departamente: unul responsabil de anchete (Departamentul operațional), unul orientat spre prevenirea fenomenului (Departamentul de Prevenire a Corupției) și unul orientat spre implicarea cetățenilor în lupta împotriva corupției (Departamentul de Relații cu Comunitatea).

Prevenirea corupției s-a realizat prin analiza de către echipe formate din experți pe varii probleme a procedurilor și reglementărilor care ar putea, fie prin ambiguitate sau inutilitate, să încurajeze corupția. Eliminând asemenea factori, se eliminau și elementele favorizante ale fenomenului.

Referitor la sprijinul primit din partea populației, acesta se poate referi la furnizarea de informații referitoare la fapte de corupție, reținerea de la realizarea unor fapte de corupție datorită conștientizării efectelor acesteia (aici au fost întreprinse ample campanii de promovare a efectelor corupției mai ales în rândul tinerilor, în vederea descurajării manifestării pe viitor a acesteia) precum și supravegherea activității centrului prin intermediul unor comitete consultative cetățenești. Rolul acestor comitete nu a fost doar de a monitoriza și de a ghida activitatea Centrului. Desigur, acestea confereau un plus de transparență și credibilitate instituției, fundamentale în parteneriatul acesteia cu populația.

### ***Rezultate obținute***

Rezultatul general a fost eliminarea corupției sistemice din poliția din Hong Kong, dar și reducerea corupției de la nivelul aparatului public, datorită extinderii activității CIIC la numeroase organizații publice de la infrastructură și locuințe, la sănătate și închisori. O componentă importantă, centrală chiar, în întreg efortul de a elimina corupția sistemică a fost de a arăta că se poate, prin prinderea a ceea ce sunt numiți „marii pești” (sau mai artistic, în România, a rechinilor) și anume a unor înalte personalități publice acuzate de corupție. Extradarea în colonie a fostului șef al poliției, pensionat și retras în Anglia, sau punerea sub acuzare a unui fost vicepreședinte al organizației, au oferit un imbold semnificativ efortului de combatere a corupției și au arătat că da, se poate.

Desigur, întrucât combaterea corupției nu este un scop în sine, ci reprezintă un efort menit a asigura o mai bună funcționare a statului, reducerea corupției la nivelul poliției și aparatului administrativ a determinat eficientizarea serviciilor publice, creșterea calității acestora precum și a satisfacției beneficiarilor serviciilor.

### ***Sumar***

Dacă ar fi să sintetizăm măsurile luate în studiul de caz mai sus menționat, acestea s-ar rezuma astfel:

- Evaluarea complexității problemei
- Crearea unei entități independente menite a lupta împotriva corupției sistemice
- Independența este asigurată prin:
  - Personal atent selectat și bine pregătit

- Consilii cetățenești de supraveghere a activității organizației (Încercați să explicați modul în care astfel de consilii pot să crească independența unei astfel de organizații. Corelați cu subordonarea unor servicii Parlamentului și nu Executivului.)
- Plasarea sub autoritatea guvernatorului (Ce posibil dezavantaj ar avea această alternativă?)
- Promovarea profilaxiei (măsuri de prevenire a corupției)
- Implicarea cetățenilor (Încercați să explicați modul în care cetățenii pot să ajute în mod covârșitor procesul de combatere a corupției.)
- Prinderea peștilor mari → Da, se poate (schimbare de mentalitate).

(Sursa: Adaptat după Klitgaard K., MacLean-Abaroa R. și Parris L.H., *Orașe Corupte. Ghid practic de tratament și prevenire*, Editura Humanitas, București, 2000)

### ***Întrebări și exerciții***

1. De ce credeți că „peștii mari” au un impact atât de important? Care credeți că este mai încurajatoare pentru lupta împotriva corupției: prinderea unui număr ridicat de funcționari de bază sau intermediari, sau a unui număr mic de „rechini” chiar dacă impactul faptelor lor de corupție este mai mic decât impactul cumulativ al celorlalți?
2. În cazul Hong-Kong-ului autoritatea responsabilă de lupta împotriva corupției este plasată în subordinea Guvernatorului. Puteți identifica anumite dezavantaje și avantaje ale acestei situații? Care ar fi opțiunea dvs. și de ce?

## Bibliografie generală

### Volume și articole

1. Andrei, T., Matei, A. și Roșca, I.G., *The Corruption. An Economic and Social Analysis*, București: Editura Economică, 2009.
2. Aristotel, *Etica nicomahica*, București: Editura Politică, 1988.
3. Aristotel, *Politica*, Kitchener: Batoche Books, 1999.
4. Bekke, H.A.G.M., Perry, J.L. și Toonen, T.A.J., *Civil Service Systems in Comparative Perspective*, Indiana: Indiana University Press, 1996.
5. Bergovich, B., *Corruption: Concepts, Types, Causes and Consequences*, Center for the Opening and Development of Latin America, 2005.
6. Chevallier, J., *Science Administrative*, Paris: Presses Universitaire de France, 1994.
7. Congressional Research Service, Report for Congress – The Whistleblower Protection Act: An Overview, March 2007.
8. Congressional Research Service, Report for Congress – Whistleblower Protections for Federal Employees, May 18, 1998.
9. Cooper, T.L., *Handbook of Administrative Ethics*, New York: Marcel Dekker Inc., 1994.
10. Denhardt, R.B., *Public Administration. An Action Orientation*, Belmont: Wadsworth, 1999.
11. Friedman, M. Și Friedman, R., *Libertatea de a alege. O declarație personală*, București: Editura Publica, 2009.
12. Fundația Parteneri pentru Dezvoltare Locală, *Sănătatea organizației. Un ghid practic de tratament și prevenire a corupției în administrațiile și comunitățile locale. Concepte și strategii*, vol. I, București, 2006.
13. Hague, R., Harrop, M. și Breslin, S., *Political Science. A comparative introduction*, New York: St. Martin's Press, 1992.
14. Haugaard, M., *Power: A Reader*, Manchester: Manchester University Press, 2003.
15. Hursthouse, R., *On Virtue Ethics*, Oxford: Oxford University Press, 1999.
16. Hyneman, C.S., *Bureaucracy in a Democracy*, New York: Harper&Brothers, 1950.
17. Johnston, M., *Corupția și formele sale*, Iași: Polirom, 2007.
18. Kamenka, E., *Bureaucracy*, Londra: Edward Arnold Publishers, 1979.
19. Kessler, G.M., *Law and Law Enforcement Issues*, New York: Nova Science Publishers, 2007.
20. Klitgaard, R., MacLean-Abaroa, R. și Parris, H.L., *Orașe corupte. Ghid practic de tratament și prevenire*, București: Humanitas, 2006.
21. Kotkin, S. și Sajo, A., *Political Corruption in Transition. A Skeptic's Handbook*, Budapest: Central European University Press, 2002.
22. Lewis, C.W. și Gilman, S.C., *The Ethics Challenge in Public Service*, New Jersey: Jossey Bass, 2005.
23. Machiavelli, N., *Principele*, București: Editura Antet, 2000.
24. MacIntyre, A., *After Virtue. A Study in Moral Theory*, Notre Dame, Indiana: University of Notre Dame Press, 2007.
25. MacIntyre, A., *Ethics and Politics*, Cambridge: Cambridge University Press, 2006.
26. Mauro, P., *Causes, Consequences and Agenda for Further Research*, Finance&Development, IMF, March, 1998.



27. Mauro, P., *The Effects of Corruption on Growth, Investments, and Government Expenditure: A Cross-Country Analysis*, IMF Publications, 1996.
28. Miller, S., Roberts, P. și Spence, E., *Corruption and Anti-Corruption. An Applied Philosophical Approach*, Essex: Pearson Prentice Hall, 2005.
29. Miller, W.L., Grodeland, A.B. și Koshechkina, T.Y., *A Culture of Corruption. Coping with Government in Post-Communist Europe*, Budapest: Central European University Press, 2001.
30. Mungiu-Pippidi, A., „Corruption: Diagnosis and Treatment”, 2006, *Journal of Democracy*, vol. 17, nr. 3, National Endowment for Democracy and John Hopkins University Press.
31. Peters, B.G. și Pierre, J. (editori), *Handbook of Public Administration*, London: Sage Publications, 2004.
32. Richter, W.L., Burke, F. și Doig, J.W., *Combating Corruption, Encouraging Ethics*, Washington D.C.: ASPA Publications, 1990.
33. Rothstein, B., *Anti-Corruption. A Big Bang Theory*, QoG Working Papers Series 2007, nr. 3, The Quality of Government Institute, Goteborg University.
34. Rourke, F.E., *Bureaucratic Power in National Politics*, Boston: Little, Brown and Company, 1972.
35. Shafritz, J.M. și Russel, E.W., *Introducing Public Administration*, Pittsburg: Adisson-Wesley Publishing, 1997.
36. Singer, P., (editor), *A Companion to Ethics*, Oxford: Blackwell Publishing, 1993.
37. Singer, P., (editor), *Ethics*, Oxford: Oxford University Press, 1994.
38. Starling, G., *Managing the Public Sector*, San Diego: Harcourt Brace College Publishers, 1998.
39. Stillman, R.J., *Public Administration. Concepts and Cases*, Boston: Houghton Mifflin Company, 2000.
40. Thiroux, J.P. și Krasermann, K.W., *Ethics. Theory and Practice*, Essex: Prentice Hall, 2009.
41. Treisman, D., *The Causes of Corruption: A Cross-National Study*, California: University of California, 1998.
42. Velasquez, M. și Rostankowski, C., *Ethics. Theory and Practice*, Upper Saddle River: Prentice Hall, 1985.
43. Waldo, D., *Public Administration*, Boston: Oxford University Press, 1975.
44. Wrong, D.H., *Power: Its Forms, Bases and Uses*, New Jersey: Transaction Publisher, 1996.

#### **Surse legislative**

1. Canada – Public Servants Disclosure Protection Act (2005), <http://laws.justice.gc.ca/en/showtdm/cs/P-31.9>.
2. Legea nr. 571/2004 privind protecția personalului din autoritățile publice, instituțiile publice și din alte unități care semnalează încălcări ale legii (publicată în Monitorul Oficial nr. 1214 din 17 decembrie 2004).
3. The Sarbanes-Oxley Act of 2002, <http://www.law.cornell.edu/uscode/18/1513.html#e>.
4. United States Code – U.S.C., <http://www.law.cornell.edu/uscode/>.

#### **Surse electronice**

1. <http://fas.org/sgp/crs/natsec/RL33918.pdf>
2. [http://integritate.resurse-pentru-democratie.org/pro\\_ccai\\_brasov.php](http://integritate.resurse-pentru-democratie.org/pro_ccai_brasov.php)

3. <http://whistle20.tripod.com/crswhistle.pdf>
4. <http://www.avertizori.ro/Raport.pdf>
5. <http://www.foreignaffairs.com/articles/50985/george-c-herring/the-wrong-kind-of-loyalty-mcnamara-s-apology-for-vietnam>
6. <http://www.independent.co.uk/news/obituaries/robert-mcnamara-secretary-of-defense-excoriated-for-his-part-in-leading-america-into-the-vietnam-war-1734442.html>
7. <http://www.justice.gov/oig/>
8. <http://www.transparency.org.ro/publicatii/ghiduri/GProtectieAvertizori.pdf>
9. [http://www.whistleblower.org/template/page.cfm?page\\_id=210](http://www.whistleblower.org/template/page.cfm?page_id=210)