

Eficacitatea politicii anticorupție: exemplul Singapore-ului

The effectiveness of anti-corruption policy: the Singapore experience

CZU 343.352+328.185(592.3)

Dinu MANOLE,
master în științe juridice,
Academia de Administrare Publică

SUMMARY

Corruption is a problem that needs to be dealt with in both the public and private sectors. Singapore has adopted a comprehensive approach in tackling corruption in both sectors for a long time. The anti-corruption successes of Singapore have encouraged the establishment of strong, centralized anti-corruption agencies across the globe. In this article, it is accentuated the importance of the effectiveness of anti-corruption policy in the general context of public administration in Singapore.

Keywords: anti-corruption policy, Asia, Anti-Corruption Agency, corruption, private sectors, public sectors.

REZUMAT

Corupția este o problemă care trebuie rezolvată atât în sectorul public, cât și în cel privat. Singapore a adoptat o abordare cuprinzătoare în combaterea corupției în ambele sectoare de mult timp. Succesele anticorupție din Singapore au încurajat înființarea de agenții anticorupție puternice, centralizate, pe tot globul. În acest articol se accentuează importanța eficacității politicii anticorupție în contextul general al administrației publice din Singapore.

Cuvinte-cheie: politica anticorupție, Asia, Agenția anticorupție, corupție, sectorul privat, sectorul public.

În secolul al XXI-lea există susținători ai teoriei, conform căreia corupția ar aduce unele beneficii. Dar majoritatea covârșitoare a specialiștilor din domeniul dreptului, economiei, politologiei, sociologiei văd în acest fenomen un impediment în dezvoltarea societății contemporane. Fenomenul corup-

ției este unul dintre cele mai serioase obstacole în calea dezvoltării, combaterea corupției reprezentând o prioritate pentru instituțiile guvernamentale, organizațiile nonguvernamentale naționale și internaționale, fiind necesară adoptarea unor strategii și programe pentru stăvilirea acestui flagel.

Deși, în multe țări, mai cu seamă în cele cu democrații avansate, prevenirea și combaterea corupției este unul dintre obiectivele prioritare ale guvernelor, nu întotdeauna politicile din acest domeniu au rezultatele scontate. Care sunt cauzele, că unele țări reușesc, iar altele eșuează? Multe semne de întrebare ar dispărea și s-ar evita experiențele lipsite de eficacitate, dacă se va purcede la o analiză detaliată a unor practici de succes în domeniul prevenirii și combaterii corupției.

Statul asiatic Singapore este unul elocvent, în acest sens, *succesul politicii anticorupție constituind unul dintre elementele de bază ale miracolului economic din această țară*.

Colonie și bază navală britanică, în urma referendumului din 1962, Singapore s-a alăturat Malaieziei împreună cu Sabah și Sarawak, pentru a forma Statul federal al Malaieziei la 16 septembrie 1963. Doi ani mai târziu, este exclus din federație, după relațiile ideologice conflictuale dintre guvernul statal și guvernul federal de la Kuala Lumpur. Singapore și-a câștigat suveranitatea, în mod oficial, la 9 august 1965. În calitate de primul președinte al Singapore a fost ales Yusof bin Ishak, iar Lee Kuan Yew a rămas prim-ministru.

Pe atunci țara se afla într-o situație dezastruoasă, fără bogății naturale, trebuia să importe produse de primă necesitate, ca apă potabilă și nisip pentru construcții, era expusă pericolului revoltelor interetnice, astfel încât persista amenințarea dispariției sale ca stat.

Țările vecine aveau o atitudine ostilă față de *noul stat*, iar în rândul populației erau larg răspândite ideile socialiste. Imitarea sistemului administrativ colonial britanic s-a dovedit a fi catastrofală. Deși țara a moștenit de la colonizatorii britanici un serviciu public de calitate, corupția a rămas un lucru obișnuit și pătrunsese în toate nivelurile societății. Corupția era larg răspândită în toate sectoarele serviciului public, fiind întâlnită, mai ales, printre funcționarii responsabili

de aplicarea legislației. Plata serviciilor prestate devenise o necesitate, iar stimularea oficialilor era un obicei general acceptat. Existența organizațiilor criminale, implicarea funcționarilor în scheme de corupție se datora, în mare parte, nivelului scăzut al educației populației și necunoașterii legilor de către cetățeni, exprimată prin incapacitatea de a-și apăra drepturile.

Lee Kuan Yew, fondatorul statului modern Singapore și cel mai tânăr prim-ministru din Asia, sublinia în memoriile sale, că a optat în mod constant pentru supremația legii și egalitatea tuturor în fața legii. „A predica principii morale înalte, convingeri puternice și cele mai bune intenții de a elimina corupția este ușor. Dar a trăi în conformitate cu aceste intenții bune este greu. Pentru acest lucru sunt necesari lideri puternici și determinarea de a lupta împotriva tuturor încălcărilor, fără nicio excepție.” [7, p.142].

Dându-și seama că țara se afla într-o situație critică, guvernul a fost determinat să creeze un climat social de onestitate și deschidere, care să transfere corupția în categoria fenomenelor sociale inacceptabile. Principiul de bază a fost „onestitatea și incoruptibilitatea.”

Noii lideri politici, miniștrii au devenit modele demne de urmat pentru toți funcționarii publici. Ei au renunțat la orice legături financiare și comerciale, au dat dovadă de etică la locul de muncă, venind mai devreme la serviciu și efectuând mai multe activități decât subordonații lor, nu au făcut călătorii inutile pe bani publici, nu au comis abuzuri și au adoptat o politică a toleranței zero față de corupți. Scopul guvernării era transformarea statului Singapore într-un centru financiar și comercial al sud-estului Asiei și atragerea investițiilor străine. Iar pentru atingerea acestui obiectiv, autorii strategiei erau convingeți, că combaterea corupției are o importanță strategică pentru dezvoltarea națională.

Necesitatea combaterii corupției a con-

dus la o serie de măsuri drastice. Au fost reglementate activit  ile funcționarilor, s-au simplificat procedurile birocratice, a fost asigurată monitorizarea respectării standardelor etice. Primul guvern, în tentativa de a preveni  i combate corupția, s-a ciocnit cu o serie de probleme:

a) legisla ia care reglementa lupta împotriva corupției era imperfectă, multe infrac iuni de corupție nu erau incluse în legisla ia respectivă, iar personalul organelor de drept nu dispunea de autoritatea necesară pentru îndeplinirea eficientă a func iilor lor. Anume din cauza legislației imperfecte  i a implicării unui număr mare de func ionari în practicile de corupție era foarte dificil să ob ii dovezi despre fapte de crimă;

b) func ionarii publici aveau salarii mici, comparativ cu sectorul privat, iar func iile erau folosite în interes personal, popula ia avea un nivel scăzut de educa ie  i de cultură juridică.

Rezultatele ob t nute în combaterea corupției și lansarea   rii în topul liderilor mondiali la acest capitol s-a datorat voin ei politice a liderilor  i perfec ion rii legislației anticorupție. S-a pornit de la premisa că pedepsele severe nu vor fi eficiente, dacă nu vor avea un suport legal, precum  i aplicarea eficientă a legislației.

Primul pas a fost reducerea oportunit  ilor pentru înfăptuirea actelor de corupție.  n 1960, strategia anticorupție a fost stipulată în Legea cu privire la prevenirea  i combaterea corupției și conferirea Biroului de Investiga ii a Practicilor Corupte (CPIB) a unor împuterniciri speciale. Agenția a fost  nfiin at  de Guvernul colonial britanic încă în anul 1952.

Ini ial, Biroul de Investiga ie a Practicilor Corupte avea împuterniciri de a investiga, urmări  i aresta orice opera iune bancară suspectată de violare a prevederilor legii privind prevenirea corupției. Ofi erii CPIB erau recruta i din r ndul for elor de poli ie pentru deta  ri pe perioade scurte, nefiind

deci preg ti i psihologic pentru a se dedica total luptei împotriva corupției, mai ales dacă în acte de corupție erau implicați  i colegi din poli ie. A adar, aceste deta  ri nu făceau dec t să perturbe activitatea CPIB. Înainte ca investiga iile să se încheie, cei mai mul i ofi eri erau deja desemna i pentru o nouă misiune.

Legea privind prevenirea  i combaterea corupției a  mputernicit Biroul cu puteri extinse pentru investiga ii. Ulterior, legea a fost revizuită în permanen  pentru a asigura eficacitate în procesul prevenirii  i combaterii corupției. Biroul are dreptul de a aduce în fa a justi iei orice cetăţean, indiferent de statutul său, de rang sau crez. O aten ie deosebită este acordată funcționarilor, agen iilor  i angaja ilor organelor de drept, din domeniile în care, prin natura activității, riscul coruptibilității este mare.

De asemenea, au fost simplificate procedurile de luare a deciziilor, a fost eliminată orice ambiguitate în lege, ca urmare a aprobării de legi simple  i clare, inclusiv eliminarea permiselor  i licen elor.

 n anul 1973, la recomandarea prim-ministrului, în legătură cu eficientizarea luptei împotriva corupției în sectorul public, a fost  nfiin at un *Comitet Consultativ Anticorupție* (ACAC). Prezidat de  eful serviciului civil, av nd secretariate permanente  i fiind alcătuit din membri ai consiliilor statutare, ACAC avea rolul unui organism de consultare. Rolul ACAC era acela de a stabili norme pentru diverse departamente guvernamentale  i organisme statutare, a căror activitate era legată de corupție, de a se asigura că se iau măsuri ferme  i constante împotriva corup iilor  i corup torilor, de a monitoriza prin CPIB măsurile luate împotriva cazurilor de corupție de către  efii departamentelor  i ai organismelor statutare  i de a accelera, la nivel de departament sau tribunal, procedurile îndreptate împotriva oficialilor publici corup i sau a corup torilor, ori de c te ori se înregistrau  nt rzieri. Un alt comitet pentru revizuirea activit  ilor anticorupție ale Biroului este ACRC (Anti-

Couption Review Committee) [3, p.181].

Metodele de lucru ale Biroului sunt până în prezent autoritare. În cazul în care ofițerii Biroului au motive întemeiate să considere că întârzierea în obținerea ordinului poate zădărnici desfășurarea anchetei, aceasta poate exercita dreptul de investigare fără a primi ordin. Biroul are dreptul exclusiv, fără un ordin judecătoresc, de a reține și a percheziționa suspectii în acte de corupție, dacă există motive în temeiul legii. Cu toate acestea, Biroul a câștigat încrederea și sprijinul publicului în lupta împotriva corupției. CPIB este considerat o agenție eficientă, puternic angajată în combaterea corupției. Succesul instituției se datorează câtorva elemente:

- climatul cultural din Singapore, care se opune serios corupției [6];

- implementarea cu succes a principiului meritocrației, moștenire a sistemului colonial britanic și salariile mari ale funcționarilor publici. Funcționarii publici sunt selectați, promovați și remunerați după capacități și eficacitate. Remunerarea adecvată diminuează considerabil disponibilitatea acestora de a se angaja în practici de corupție. **Salariile funcționarilor publici în Singapore au devenit cele mai mari din lume.** Cu toate acestea, creșterea salariului anual depinde de salariile din sectorul privat, de creșterea sau descreșterea economică;

- agențiile externe sprijină activitatea CPIB prin măsuri administrative, inclusiv proceduri disciplinare asigurate de Comisia pentru Serviciul Public, printr-o supraveghere atentă a cheltuielilor guvernamentale prin intermediul Departamentului de Control Financiar și al Comitetului pentru Conturi Publice al Parlamentului, precum și prin controlul cheltuielilor publice, prin intermediul ministerului de finanțe;

- politica reducerii costurilor pentru campaniile electorale, pentru a descuraja apariția schemelor de corupție. Aceste modificări au avut drept consecință selectarea reprezentanților în baza calităților personale

ale candidaților și ale performanțelor echipelor/partidelor [7, p.140];

- reforma sistemului judecătoresc, prin care au fost ridicate substanțial salariile judecătorilor, au fost aleși judecători din rândul celor mai buni avocați. Salariul unui judecător a ajuns la câteva sute de mii de dolari pe an (în 1990 - mai mult de 1 milion de dolari);

- înăsprirea pedepselor penale pentru acțiuni de corupție, s-a asigurat independența sistemului judecătoresc, au fost introduse sancțiuni economice considerabile pentru acordarea de mită sau refuzul de a colabora în cercetări/acțiuni anticorupție. Acțiuni dure au fost întreprinse în majoritatea departamentelor de stat. Aceste măsuri erau combinate cu reducerea intervenției statului în economie, cu creșterea salariilor funcționarilor și formarea personalului administrativ calificat. S-au depus eforturi pentru realizări concrete: crearea locurilor de muncă, construirea de școli, spitale și centre comunitare, încurajarea businessului;

- voința politică s-a manifestat și prin adoptarea unei legislații anticorupție eficientă. În Legea cu privire la prevenirea corupției, mita este descrisă cu termenul „recompensa corupției.” Recompensele pot lua multe forme și includ: bani sau orice cadouri, comisioane, împrumuturi, premii, titluri de valoare, alte bunuri sau interes în orice bunuri mobile sau imobile; funcție, ofertă de muncă sau contract; orice plată, scutirea sau stingerea datoriei sub orice obligații de împrumut și alte datorii în totalitate sau parțial; orice alte servicii, facilități, beneficii de orice fel, inclusiv de protecție de la orice sancțiune sau insolvență, reale sau anticipate, precum și scutirea de acțiuni sau acțiuni disciplinare atribuite, indulgența în îndeplinirea obligațiilor sau drepturi în cadrul activității profesionale; orice ofertă, tentativă sau promisiune de remunerare [4].

Ca rezultat, statul Singapore a înregistrat,

 n anul 2014, cel mai redus nivel al reclama iilor privind cazurile de corupție, numărul dosarelor aflate în lucru fiind cel mai scăzut din ultimii 30 de ani.

A fost luată o serie de măsuri preventive pentru reducerea capacit ii funcționarilor de a se angaja în acte de corupție. Aceste măsuri includ:

- substituirea celui de-al doilea of ter de poli ie cu investigatori civili;
- eliminarea oportunit t ilor de corupție, at t în standardele existente, precum  i în organizarea departamentelor;
- selectarea procedurilor administrative optime;
- simplificarea procedurilor birocratice;
- reevaluarea periodică a salariilor funcționarilor publici;

La semnarea contractelor, contractan ilor guvernamentali li se reamintea că încercarea de a mitui oficialii publici care administrează contractele poate conduce la pierderea contractului ( n contract există o clauză referitoare la acest lucru). Condamnarea pentru acte de corupție comportă pierderea locului de muncă, a pensiei  i a altor beneficii.

De asemenea, manualele de instruc iuni pentru activit ile guvernamentale stabilesc restric ii clare menite să împiedice implicarea funcționarilor publici în acte de corupție. De exemplu, func ionarii nu pot să împrumute bani sau să se oblige financiar în orice alt mod fa  de persoane cu care au legături oficiale. Funcționarii publici nu pot avea datorii sau alte obligații financiare care să dep easc  salariul pe trei luni.  n fiecare an, ei trebuie să depună o declara ie specială că nu au nicio datorie. Se crede că func ionarii  ndatora i  si neglijează îndatoririle  i există o probabilitate mai mare de a fi implicați în scheme de corupție. Furnizarea de informa ii false către un of ter într-o declara ie conduce la concedierea func ionarului din serviciul public. Funcționarii nu au voie să utilizeze informa ii oficiale pentru a ob ine câstiguri personale  i sunt obliga i să- i de-

clare averile  i investi iile în afaceri la numirea în func ie  i anual după aceea. Existen a discrepantei dintre veniturile declarate  i cele reale comportă, cel pu in, o anchetă administrativă.  n cazul în care un func ionar de ine acțiuni la companii private, se oferă posibilitatea să v nd  ac iunile  i stocurile pentru a se evita conflictele de interese.

Limitele der spundere a funcționarilor publici.

 n conformitate cu legea funcționarilor publici din Singapore, acestora le este permis:

- să informeze despre actele de corupție;
- să evite rela iile informale cu membrii comunit ii, care au rela ii oficiale cu func ionarul, cu scopul de a exclude subiectivismul  i favoritismul;
- să indice un interes în orice afacere, nu numai în propriile lor interese, ci  i pentru familie;
- să comunice cu orice persoană cu care intră în rela ii oficiale, în mod echitabil  i onest, fără teamă  i mecenat/protecție;
- să fie familiarizat cu prevederile Legii privind combaterea corupției, precum  i cu instruc iunile de instalare  i autoritate, serviciu de escortă de control;
- să consulte superiorul în cazurile în care există îndoieli cu privire la validitatea unei acțiuni.

Numărul cazurilor de corupție înregistrate de Biroul local pentru Investiga ia Practicilor Corupte (CPIB) pentru anchetă în Singapore a atins, în 2016, un nivel minim record - 808 pl ngeri fa  de 877 în 2015 [5]. Din cazurile primite, 118, respectiv, 14,6% au fost înregistrate pentru investiga ii. Nivelul este cel mai redus din ultimii 32 de ani.

 n anul 2016, în Singapore numărul cazurilor de corupție din sectorul privat a continuat să fie mai mare, av nd o propor ie de 85% [5] din totalul dosarelor înregistrate pentru investiga ii. Totodată, această propor ie s-a redus cu 4 puncte procentuale fa  de 2015.

 n sectorul public, cazurile de corupție

s-au menținut la un nivel redus în anul 2016 - 15%, față de 11% în anul 2015 [5]. În opinia CPIB, numărul cazurilor de corupție în sectorul public este redus, iar creșterea cu 4 puncte procentuale „nu este semnificativă” pentru Singapore.

CPIB a dezvăluit aceste cifre odată cu lansarea unui nou standard ISO „antimită”, menit să sprijine firmele locale pentru a se extinde în exterior. Conform CPIB, singura modalitate prin care se pot consolida controalele de corupție în rândul întreprinzătorilor este aplicarea efectivă a unor programe, precum noul Singapore Standard ISO 37001 (SS ISO 37001). Aceasta va ajuta companiile care vor să se internaționalizeze să gestioneze riscul de corupție.

CPIB și agenția cu care a lansat noul standard au anunțat: „Standardul voluntar bazat pe bunele practici recunoscute internațional furnizează instrucțiuni care să ajute companiile din Singapore să-și consolideze sistemele de aliniere la normele anticorupție, să proceseze și să asigure respectarea normelor antimită”. Noul standard din Singapore reprezintă trans-

punerea pe plan național a standardului ISO 37001 dezvoltat de comisia de specialitate din Organizația Internațională pentru Standardizare, care cuprinde reprezentanți din 61 de țări.

Concluzii.

În prezent, sectorul public din Singapore are reputația de a fi unul dintre cele mai eficiente și mai puțin „poluate” din lume. Corupția sistematică este rar întâlnită, iar la nivelul serviciului civil acest fenomen este puțin răspândit și se limitează la funcționarii de rang inferior. Trecerea de la un serviciu public puternic afectat de corupție la sistemul actual, în care corupția este aproape eliminată, se datorează unui complex de factori: angajamentul liderilor politici și civili în combaterea corupției, legi anticorupție adecvate, care prevăd sancțiuni dure pentru descurajarea practicilor corupte, o agenție eficientă pentru anchetarea cazurilor de corupție, indiferent de statutul social, orientarea politică, rasa sau religia celor implicați, și, în cele din urmă, sprijinul cetățenilor, precum și al oficialilor publici de rang înalt.

BIBLIOGRAFIE

1. Constitution of the Republic of Singapore, 9th August 1965.
2. Corruption, Drug Trafficking and Other Serious Crimes (Confiscation of Benefits) Act, 1989.
3. Quah John S.T., Public Administration Singapore-style, Emerald Groupe, 2010.
4. Prevention of Corruption Act, Ordinance 39 of 1960.
5. Vasiescu A., Cazurile de corupție din Singapore - la nivel minim record. În: <http://www.bursa.ro/strategia-nationala-anticoruptie/cazurile-de-coruptie-din-singapore-la-nivel-minim-record-321110&articol=321110.html> (vizitat 12.08.2017).
6. Фукуяма Ф., Конец истории? În: <http://www.politnauka.org/library/dem/fukuyama-endofhistory.php> (vizitat 12.08.2017).
7. Ли Куан Ю., „Из третьего мира - в первый. История Сингапура 1965-2000”. Издательство Манн, Иванов и Фербер, 2014.

Prezentat: 15 august 2017.

E-mail: dinumanole3@gmail.com