

METODOLOGII DE MĂSURARE A FENOMENULUI CORUPȚIE*Iurii GAȚCAN, Maria BULGARU**Catedra Sociologie*

Like any social phenomenon, corruption is a reality that evolves gradually, subject to the conditions of existence of a particular society. Also, as with other phenomena, the evolution of corruption can be analyzed in order to carry out forecasts being taken into consideration the causes that generate the phenomenon, the impact on the socio-economic-political attitude of the state and civil society on the existence of the phenomenon.

The purpose of data analysis is to achieve a general approach to present methodologies aimed at making the assessment of recent acts of corruption at the international level. To achieve this goal it is initially required a review of the methodologies applied in the research of corruption.

Objective benchmarking of the magnitude of corruption at international level is a difficult task due to the capacity of the phenomenon and the variety of forms that it takes. During the last two decades it has led to an explosion of methodologies due to increased interest in measurement and combating of corruption.

Fenomenul *corupție* constituie o problemă din cele mai importante cu care se confruntă Republica Moldova la momentul actual. Desigur, acest fenomen nu poate fi exclus totalmente, dar pot fi minimalizate efectele lui pe termen mediu și îndelungat. Prevenirea și combaterea corupției impune necesitatea unor eforturi sistematice axate pe practici eficiente.

Ca și orice alt fenomen social, corupția reprezintă o realitate care conține posibilitatea unei evoluții progresive, în dependență de condițiile de existență a unei anumite societăți. Direcția în care va evolua corupția poate fi prognozată, luând în considerație cauzele generării fenomenului, impactul asupra vieții sociale, economice și politice a statului, precum și atitudinea societății civile față de acest fenomen. Dar, este necesar să conștientizăm că în cazul corupției există un șir de variabile a căror evoluție este imposibil de prognozat pe un termen îndelungat. Respectiv, orice cercetare a acestui fenomen poate fi făcută doar de pe pozițiile unei sociologii comparate, iar rezultatele cercetării pot fi veridice doar în cazul unei dezvoltări liniare a societății, nesupuse unor fluctuații politico-economice frecvente.

Evaluarea comparativă și obiectivă a amploarei corupției la nivel internațional este o sarcină dificilă, dat fiind specificul fenomenului și varietatea formelor pe care acesta le îmbracă. Perioada ultimelor două decenii a fost marcată de o explozie metodologică datorată interesului crescut pentru măsurarea și combaterea corupției. Drept urmare, s-au conturat trei categorii de metode cantitative pe care le regăsim în literatura de specialitate.

Prima categorie, desprinsă din cercetările lui Philip Keefer și Stephen Knack (1996) sau ale lui Paolo Mauro (1995), are la bază estimări făcute de firmele private care dau consultanță investitorilor în materie de „riscuri de țară” – adică, care ține de probabilitatea ca ceva să meargă prost din cauza că guvernarea într-un stat va lua brusc o turnură neprevăzută din motive politice, din cauza conflictelor sociale sau a incapacității administrative. Un astfel de indicator al corupției proiectat special pentru uzul investitorilor este cel din International Country Risk Guide [1], o publicație cu mare acoperire în spațiu și timp, care estimează probabilitatea ca oficialii dintr-o țară să ceară mită, separat pe niveluri ale administrației publice, precum și riscul la care se expun investitorii dacă onorează asemenea cereri.

O altă categorie de metode este axată pe folosirea indicatorilor subiectivi de percepție, dintre care cei compilați de Transparency International (TI, 2009) sunt, probabil, cei mai cunoscuți astăzi. Sursele de date utilizate de Transparency International diferă de la an la an, iar în ultimul timp diversitatea lor a crescut, ajungând ca indicele final să aibă la bază în jur de 20 de indicatori diferiți, extrași din circa 12 studii internaționale. Condiția de includere este ca sursa respectivă să ofere o ierarhizare a țărilor pe bază de scoruri, iar acestea să reflecte corupția percepută la nivel general, nu pe sectoare de activitate. Diferența față de prima metodologie constă în faptul că Transparency International ține să ofere o estimare cât mai obiectivă a nivelului corupției în sine, nu a riscului politic asociat acesteia sau a riscului la care se expun firmele care îi dau curs. Între cele două metodologii diferența este esențială și există o diferență care depinde de gradul variabil de toleranță față de corupție în diverse societăți. Daniel Kaufmann și Aart Kraay (2005) completează metoda folosită de Transparency International cu date extrase, de asemenea, dintr-o listă bogată de surse disparate. Ei lucrează cu

o definiție mai cuprinzătoare a corupției și includ foarte mulți indicatori internaționali de analiză, precum și o metodă deosebită de cea aplicată de Transparency International la agregarea datelor. Finalmente, indicele lor nu prezintă o ierarhizare mult diferită de cea obținută de Transparency International, ceea ce arată că metodele sunt destul de robuste [2]. Toate aceste măsurători subiective conduc la indicatori ordinali, nu cardinali ai nivelului corupției (deși majoritatea analiștilor care îi folosesc îi tratează de fapt ca indicatori cardinali).

Există și o a treia categorie de evaluări, care produc indicatori cardinali propriu-ziși, cum ar fi sondajul BERD-Banca Mondială numit „Mediul de Afaceri și Performanța Întreprinderilor” (BEEPS), realizat pe un eșantion global de 10.000 de firme [3]. Managerii acestora sunt întrebați ce parte din cifra anuală de afaceri se plătește de întreprinderea dumneavoastră, în mod neoficial, funcționarilor publici sau politicienilor. Aria geografică de acoperire este mai mică în BEEPS decât în celelalte sondaje, însă modul de construire a indicelui compus îl face mai potrivit pentru analizele longitudinale, pe perioade îndelungate.

Tot în categoria a treia, Sondajul Internațional pe Victimele Criminalității (ICVS), întreprins din 2008 de Națiunile Unite, are ca grup-țintă indivizi, nu companii [4]. Ca și BEEPS, aceste sondaje își propun să estimeze nivelul corupției așa cum ea este privită de „victimele” acesteia, asociind-o cu alte încălcări ale normelor comise cu violență. Acesta este și unul din motivele pentru care ideea este criticată, deoarece, tehnic vorbind, corupția este totdeauna voluntară, doar în plan metaforic putându-se spune că „cineva a fost forțat să plătească mită”. Valoarea acestei metodologii rezidă în faptul că ea solicită raportare la o experiență concretă trăită, dar nu la percepția unui fenomen social general.

S-a observat că scorurile corupției determinate prin ICVS și BEEPS, pe de o parte, și cele obținute cu indicii pur subiectivi din a doua categorie de evaluări, pe de alta, corelează, dar există și diferențe substanțiale. Astfel, eșantioanele pe țări investigate nu corespund perfect, deci e greu de spus ce semnificație pot avea aceste corelații. Evaluările din a treia categorie este posibil să sufere incorecții din cauza distorsiunilor de raportare: respondenții s-ar putea să sub- sau supraaprecieze mita plătită, din diverse motive. Iar dacă aceste distorsiuni nu au loc la fel în toate societățile sondate, semnificația finală a cifrelor este discutabilă. În plus, ICVS investighează doar gospodării individuale, iar BEEPS doar firme, iar datele din ambele sondaje sunt greu de pus cap la cap cu celelalte. Invers, indicii de percepție ai Transparency International sau Daniel Kaufmann și Aart Kraay ponderează foarte mult opinia investitorilor străini și a comunității „expat” dintr-o țară (oameni de afaceri, diplomați, corespondenți de presă internaționali), care într-o anumită măsură trăiesc într-un cerc închis și au tendința să-și alimenteze unul altuia păreri și prejudecățile [5]. Toate aceste lucruri trebuie avute în vedere când se lucrează cu indici comparativi cantitativi ai nivelului corupției, pentru a păstra rezultatele analizelor făcute pe baza lor în limitele metodologice care se impun.

Cercetarea empirică asupra corupției din ultima vreme reprezintă un demers relativ nou în știința politică, încercând să demonstreze ce anume se verifică în realitate și ce este ratat din ipotezele modelelor teoretice în lumina experienței de cercetare existente. Zona predilectă de interes este cea a societăților în tranziție din Europa de Est, în special acelea pe care perioadele comunistă și post-comunistă le-au surprins înainte de încheierea procesului de modernizare administrativă, caracterizat de existența unei birocrății funcționale și a unei granițe clare între public și privat.

După cum s-a menționat anterior, în ultimul timp cercetătorii s-au orientat cu precădere spre studiile statistice comparative pe seturi de țări, în încercarea de a determina cauzele și consecințele corupției. Majoritatea datelor folosite pentru a evalua nivelul corupției sunt generate de organizații profesionale care produc scoruri comparative pentru a fi folosite în determinarea riscului corupției pe fiecare stat în parte. Acestea sunt suplimentate de cercetări tip sondaj, de asemenea realizate pe eșantioane mari de state. Deși marea majoritate sunt date de tip subiectiv – adică, bazate pe opinii asupra fenomenului, nu pe măsurări directe ale acestuia – aceste percepții sunt în general considerate un indice veridic al nivelului real al corupției, iar cifrele astfel produse permit analize statistice robuste privind corelația corupției cu alți indicatori macroeconomici, politici sau sociali.

Există însă și un număr de studii care au la bază abordări ingenioase, care nu se încadrează în nici una din cele trei categorii de metode menționate: de exemplu, Rajeev K. Goel și Michael Nelson (1998) sau Raymond Fisman și Roberta Gatti, care încearcă să scape complet de ideea de sondaj. De exemplu, statele componente ale SUA sunt comparate din punctul de vedere al numărului funcționarilor publici condamnați pentru abuz în funcție sau conflict de interese, presupunerea fiind că acest număr poate funcționa ca o aproximare pentru nivelul real al corupției. Această variabilă este pusă în relație cu totalul cheltuielilor publice pe persoană în

administrația locală, susținând că intervenția statului – deci, un nivel mai ridicat al cheltuielilor publice – oferă ocazii pentru rent-seeking și, finalmente, pentru corupție [6].

În urma analizei, autorii raportează o asociere pozitivă semnificativă între aceste variabile. Numai că un nivel mai ridicat al corupției s-ar putea explica și altfel. Pe măsură ce fondurile alocate prin mecanisme publice sporesc, aceasta se reflectă, probabil, și în sistemul de ordine-justiție care dispune astfel de resurse mai substanțiale pentru a detecta și pedepsi comportamentele ilegale. Dacă este așa, atunci frecvența cazurilor identificate și rezolvate nu este un indicator veridic pentru nivelul real al corupției, reflectând mai curând calitatea actului de justiție. În realitate, mulți cercetători susțin că, în pofida limitelor evidente, studiile de percepție (sondajele de opinie) rămân singurele care oferă o măsură validă a fenomenului corupției în contexte comparative, deoarece distorsiunile pot fi cel puțin intuite și parțial corectate. Această dispută metodologică în desfășurare este una fundamentală și caracteristică pentru stadiul actual al cercetării empirice în această direcție.

Un domeniu de regulă afectat cu predilecție de corupție, în state deopotrivă dezvoltate și în curs de dezvoltare, este cel al transferurilor de fonduri interguvernamentale, fie având ca destinație diverse investiții, fie pentru a finanța servicii sociale.

De exemplu, Reinnika Ritva și Jakob Svensson analizează un program guvernamental de granturi per capita de elev în Uganda, destinate acoperirii costurilor materiale la nivel local. Cercetătorii compară fondurile care pleacă din trezoreria de stat cu cele care ajung finalmente la dispoziția unui eșantion de 250 de școli, fie în bani, fie în materiale, după ce sunt „filtrate” prin întregul sistem al administrațiilor districtuale și locale. Aceasta le-a permis să estimeze volumul fondurilor „redirecționate” informal (în medie, 87%) și să explice cum funcționează mecanismul capturării resurselor în administrație și politică [7].

Analiza diferențialului de prețuri este o altă cale de a aproxima nivelul corupției. Di Tella Rafael și Schargrotsky Ernesto compară prețurile pentru un set de inputuri standardizate în spitalele publice din Argentina, constatând că în medie acestea au scăzut cu 15% după campania anticorupție întreprinsă de guvern în 1996-1997, campanie bazată în special pe revizuirea mecanismelor de achiziție. Scandalul îndelung mediatizat al programului „petrol contra hrană”, gestionat de Națiunile Unite în Irak în anii '90, a oferit o altă oportunitate cercetătorilor: analizând diferența dintre prețul de vânzare al petrolului și cel real de piață pe parcursul întregului program, s-a ajuns la estimări ale mitei implicite contra favoruri politice situate între 2 și 10% din totalul sumelor vehiculate în program [8].

Cu mai puțină rigoare terminologică și metodologică, mass-media sunt și ele angajate în explorarea diverselor corelații dintre nivelul perceput al corupției și dezvoltare – ultima luată de asemenea în diferite accepțiuni, între care cea preferată pare să fie cea mai complexă, incluzând componente de „dezvoltare umană” – competitivitate economică, calitatea justiției, riscul de țară sau audiența presei de informație. Totuși, din moment ce multe alte variabile independente lipsesc din analiză, asemenea corelații pot fi înșelătoare, pentru că sugerează relații care în realitate nu există.

Actuala formă de organizare a activității instituțiilor guvernamentale și neguvernamentale din Republica Moldova este deficitară la capitolul *cercetarea științifică a fenomenului corupție și a crimei economice*, nefiind posibilă fundamentarea bazelor științifice ale prevenirii și controlului fenomenului *corupție*. La moment, nu este implementat nici un instrument, reglementat național, de evaluare sistemică a dinamicii fenomenului *corupție* în timp, prin prezentarea segmentului diagnostical problemă – cauză – efect – soluție, pentru fiecare sistem social în parte.

Implementarea unei metodologii unice de cercetare va asigura o cercetare în timp și spațiu a evoluției corupției, o imagine complexă și reală a sistemelor sociale cercetate ce va servi drept bază pentru argumentarea, elaborarea și/sau îmbunătățirea politicilor publice anticorupție, în urma stabilirii problemelor nou-apărute și a reacțiilor sociale de la an la an. Cu toate că în prezent sunt efectuate numeroase cercetări sociologice la nivel național, majoritatea din ele nu oferă recomandări, soluții concrete de ameliorare a fenomenului *corupție*. Majoritatea cercetărilor referitoare la fenomenul *corupție* aplică metodologii diverse de la an la an, fapt ce nu permite stabilirea unei evoluții obiective ample a fenomenului.

Implementarea unui astfel de proiect va asigura o serie de necesități. În privința fenomenului *corupție*, aceasta presupune necesitatea de a susține implementarea politicilor naționale anticorupție, consolidarea cadrului legislativ, consolidarea capacităților organelor de drept, inclusiv a cooperării dintre acestea, consolidarea măsurilor de prevenire și a controlului asupra riscurilor instituționale, prevenirea corupției în procesele politice, promovarea unui rol activ al societății civile și implicarea Guvernului în realizarea strategiei.

Referințe:

1. www.prsgroup.com/countrydata/countrydata.htm
2. Raport Control of Corruption Index, www.worldbank.org/governance
3. www.ebrd.com/pubs/econ/beeps/main.htm
4. www.unicri.it/icvs/data/index.htm
5. Kaufmann D. Myths and realities of Governance and Corruption, 2002.
6. Dollar D., Fisman R. and Gatti R. Corruption and women in government // Journal of Economic Behavior and Organization, 2001, p.423-429.
7. Reinnika Ritva, and Jakob Svensson . Local Capture: Evidence from a Central Government Transfer Program in Uganda // Quarterly Journal of Economics, 2004, 119, no.2, p.679-705.
8. Di Tella, Rafael and Schargrotsky Ernesto. The Role of Wages and Auditing during a Crackdown on Corruption in the City of Buenos Aires // Journal of Law & Economics, University of Chicago Press, 2003, vol.46(1), p.269-292.

Alte surse:

1. Report on the Transparency International, IPC 2010, www.transparency.org
2. Raport: Barometrul de Opinie Publică, edițiile 2002-2008, IPP, Chișinău.
3. Raport: Percepția fenomenului corupției în Republica Moldova, CRRAS, 2009, Chișinău.

Prezentat la 08.03.2011