

# PROBLEME CONTEMPORANE ALE PUTERII ȘI ADMINISTRAȚIEI PUBLICE

**Ioan TALPOȘ**  
**Petru-Ovidiu MURA**  
**Flavia BARNA**

Contemporary Issues of Power  
and Public Administration

## *Abstract*

In this paper we intend to highlight the main challenges that the contemporary power and public administration are facing. Thus, after a brief overview of the concepts of public power, power centers, public administration, we focused on the phenomenon with negative impact over the development of a society: the activity of pressure and interest groups (also known as lobbying), the "rent seeking" behavior and their peculiarities in the Romanian society.

The problem of corruption in post-communist Romania was one of the factors that have hampered economic development and political progress, sabotaging from the inside Romania's path and aspirations towards an entry in normality after 1989. Other obstacles to business development in Romania were the inefficient and corrupt bureaucracy and a slow judiciary system. They were strongly correlated with the captive state, meaning corruption and interest groups surrounding the initiation and adoption of laws, governmental regulations and ordinances. Romania is faced with serious degradation of the climate of public integrity, marked by lack of strategic coordination of legislative and institutional anti-corruption measures. Romanian government can "praise" with higher corruption average than the average of new member countries, and also than the old member states' average.

**Key words:** rent seeking, interest groups, bureaucracy, public power, public administration.

**Ioan TALPOȘ**

Prof. univ. dr., Facultatea de Economie și Administrare  
a Afacerilor, Universitatea de Vest din Timișoara, Timișoara,  
România

**Petru-Ovidiu MURA** (persoană de contact)

Prep. univ. dr., Facultatea de Economie și Administrare  
a Afacerilor, Universitatea de Vest din Timișoara, Timișoara,  
România

Tel.: 0040-745-188.412

E-mail: ovidiu.mura@feaa.uvt.ro

**Flavia BARNA**

Conf. univ. dr., Facultatea de Economie și Administrare  
a Afacerilor, Universitatea de Vest din Timișoara, Timișoara,  
România

## 1. Puterea publică și administrația publică

Statul reprezintă o prezență activă în viața societăților moderne. Fiecare stat își pune la baza existenței sale propria Constituție care stabilește principiile și normele de bază ale acestuia și ale relațiilor dintre puteri. Statul își face simțită puterea de decizie prin intermediul puterilor publice. Optica privind sfera puterilor publice ce se regăsește în literatura de specialitate este diferită și a vizat: (i) ansamblul organizațiilor de stat susceptibile a lua decizii politice (Hoanță, 2000, p. 13); (ii) instituții politice superioare, create prin Constituție, al căror statut este fixat prin legi (Parlamentul, Președintele, Guvernul, Înalta Curte de Casație și Justiție etc.) (Tamaș, 1993).

Pe cale de consecință, puterile publice iau decizii care afectează comunitățile umane, mai mult sau mai puțin extinse, conform gradului puterilor publice respective.

Spre deosebire de acestea, administrația publică servește la implementarea politicilor guvernamentale, incluzând, de asemenea, o anumită responsabilitate pentru determinarea politicilor și programelor publice. În mod specific, administrația publică include planificarea, organizarea, conducerea, coordonarea și controlul operațiunilor guvernamentale (Britannica Online Encyclopaedia).

Pentru a asigura funcționarea mecanismelor și pentru a permite realizarea obiectivelor sale, statul dislocă o parte importantă din resursele private, pe care le utilizează în cadrul politicilor publice, furnizând bunuri și servicii publice sau realizând redistribuiri de venituri în societate.

Statul nu este o entitate abstractă care efectuează opțiuni în mod rațional și le realizează în conformitate cu intențiile anunțate (Grefe, 1997). El apare, dimpotrivă, ca un fel de cutie neagră care, pe planul punerii în aplicare a politicilor, înlănțuie decizia cu aplicarea acesteia, unind agenții cu interese adesea contradictorii, chiar dacă ele nu sunt publice. Aceste decizii fac obiectul unor tranzacții pe termen lung între interesele private și cele publice, decidenți și executanți, Parlament și Guvern. Realizarea deciziilor se efectuează în cadrul negocierilor sau al jocului dintre diferitele părți prezente, inclusiv agenții privați.

Politicile publice se manifestă în viața socială și economică pentru că există o piață a acestora, adică o cerere și o ofertă de politici publice. Cererea de politici publice este legată mai ales de eșecurile pieței, concretizate în: existența bunurilor publice, a externalităților, a monopolului natural<sup>1</sup>, a inegalităților în domeniul veniturilor personale, a asimetriei informaționale. Oferta de politici publice vine din partea politicianilor, este asigurată de administrația publică și vizează: asigurarea regulilor de drept, reglementarea deciziilor private de alocare și funcționare a pieței, subvenționarea activității economice, subvenționarea venitului (garantarea venitului minimal), furnizarea bunurilor și serviciilor publice etc.

Existența unei cereri de politici publice justifică existența puterii publice, adică a statului. Cu cât cererea de astfel de politici este mai mare, cu atât se dă o justificare

---

1 Situația unei piețe în care o firmă poate produce la costuri mai mici decât celelalte firme de același profil.

mai solidă existenței unui stat mai puternic (în sensul unor atribuții mai extinse). Nu trebuie minimalizată nici încercarea puterii politice de a crește rolul statului în economie și în ochii alegătorului prin crearea din partea acestuia (mai ales în context electoral) a ofertei publice.

Puterea e recunoscută în orice societate umană. Ea este întotdeauna în serviciul unei structuri sociale care nu se poate menține doar prin intervenția cutumei sau a legii, printr-o supunere automată și necondiționată față de reguli. Nu există nici o societate în care regulile să fie respectate în mod automat. Puterea are deci ca funcție „apărarea societății de propriile slăbiciuni, conservarea ei și, dacă este necesar, acceptarea schimbărilor care nu sunt în contradicție cu principiile sale fundamentale” (Hoanță, 2000).

O putere publică nu se poate concepe decât pe baza a două categorii de resurse: de alocare și de autoritate. Nici măcar puterea politică nu poate fi exercitată în mod efectiv și nu se poate menține fără un minim de resurse. Acest fapt se explică prin faptul că puterea, până la urmă, reprezintă o concentrare de energie care nu se poate menține în lipsa resurselor.

Statul se bazează pe mai multe centre de putere; acestea pot fi atât centre de putere alese (partidele politice, Președinția, Guvernul etc.), cât și centre de putere nealese (Înalta Curte de Casație și Justiție, Banca Națională a României). Una dintre „sarcinile economice” ale centrelor de putere este aceea de a releva cererea de bunuri și servicii publice, dar nu numai atât. O parte dintre centrele de putere care formează guvernul încearcă să construiască mai mult decât o relație cu cetățenii consumatori (dar și alegători): centrele pot căuta suport electoral, consimțământ, bani, afecțiune, clientelă etc. Se poate considera că centrele de putere caută să maximizeze consimțământul, deoarece acesta este o unitate de măsură a aprobării sau girului dat de către cetățenii centrelor de putere pentru ceea ce fac sau nu fac. În absența girului, centrele de putere vor pierde o anumită parte din legitimitate și, prin urmare, o anumită capacitate de a concura cu alte centre de putere.

O sarcină importantă a unora dintre centrele de putere este furnizarea de bunuri și servicii publice<sup>2</sup>. Funcțiile cererii pentru bunuri și servicii furnizate prin centre de putere alese și nealese vor fi relevate prin intermediul mecanismului consimțământului.

Pentru bunurile și serviciile furnizate prin intermediul pieței, cererea este relevată prin achizițiile întreprinse de consumator. Altfel spus, la prețuri ale pieței date și venituri date, cantitățile cumpărate sunt rezultatul inițiativelor consumatorilor, reflectând preferințele acestora pentru bunuri și servicii furnizate de piață. În sectorul public, la prețuri fiscale (impozite plătite) date și venituri date, cantitățile nu sunt cumpărate de către cetățeni, ci sunt disponibilizate pentru aceștia de către centrele de putere guvernamentale.

---

2 Trebuie menționat faptul că nu toate centrele de putere furnizează bunuri și servicii publice, cum ar fi: partidele politice, grupurile de interes etc.

Datorită informației imperfecte privitoare la preferințele cetățenilor pentru bunuri și servicii publice, se presupune că centrele de putere vor furniza, în general, bunuri și servicii în cantități care vor fi fie mai mari, fie mai mici decât cantitățile dorite de familiile consumatoare, comparativ cu prețurile impozitării suportate de acestea. Această îndepărtare de la optimalitate produce pierdere de utilitate pentru aceste familii.

## **2. Influența grupurilor de interes asupra puterii publice**

Asupra cererii de bunuri și servicii publice o influență importantă o au grupurile de interes, care sunt tipice democrațiilor contemporane. Fenomenul intervenției acestora în viața politică și economică a cunoscut o dezvoltare importantă în Statele Unite, unde s-au bucurat chiar de o cvasi-instituționalizare prin așa-numitul lobby. Grupurile care sunt în general organizate în legătură cu un anumit interes se numesc grupuri de interes. Cele care exercită presiune asupra centrelor de putere se numesc grupuri de presiune.

Studiul grupurilor de interes a reprezentat un demers vast în literatura de specialitate, numeroși autori (Mitchell și Munger, 1991; Tollison, 1991, 1997, 2001; Austen-Smith, 1997; Ekelund și Tollison, 2001; McCormick și Tollison, 1981) încercând să identifice influența acestor grupuri asupra puterii publice.

Încă din antichitate s-a discutat despre ideea de „interes”; Platon și Thrasymachos observă faptul că fiecare om are un interes propriu și unul colectiv, care însă pot intra în conflict. Cicero distinge, de asemenea, între partide și grupări, deosebirea fiind următoarea: un grup acționează în interes propriu, iar partidul vrea să descopere binele colectiv (Rowley și Schneider, 2003).

Câteva secole mai târziu, Jean-Jacques Rousseau a susținut ideea conform căreia noțiunea de „interes” ar trebui regândită, în sensul eliminării conflictului dintre voința individuală și voința colectivă; acest deziderat poate fi atins dacă se permite ca omul „natural”, non-competitiv, să domine interacțiunile sociale. Rousseau recunoaște faptul că ideile sale cu privire la interes presupun redefinirea naturii umane (Rowley și Schneider, 2003).

În teoria clasică se reia acest subiect prin descrierea procesului democratic efectiv de luare a deciziei și evaluarea calităților acestuia, comparativ cu cel specific alegerii democratice abstracte. Contribuția lui Arthur Bentley în lucrarea „The Process of Government” este esențială. El consideră că un grup reprezintă o fracțiune distinctă din societate și orice individ poate fi membru al mai multor grupuri. De asemenea, Bentley susține că nu există grup fără interes, ele fiind inseparabile. În accepțiunea sa, avantajul grupurilor constă în posibilitatea manifestării intensității preferințelor, spre deosebire de cazul democrației „pure”.

Această diferență este subtilă: să ne imaginăm 25 de oameni, care trebuie să aleagă între două politici: A și B. Dacă dintre aceștia, 15 votanți preferă politica A, iar minoritatea de 10 votanți preferă politica B, în condițiile organizării unei alegeri, politica A ar câștiga cu 60%. Dar, în viziunea lui Bentley, cele două grupuri trebuie

privite dintr-o altă perspectivă: să ne imaginăm o situație în care votanții trebuie să tragă un obiect greu; grupul care preferă politica A trage cu o forță oarecare, iar grupul care optează pentru politica B trage cu o forță de două ori mai mare. Se poate deduce faptul că al doilea grup va câștiga, deci va fi aleasă politica B. Acest exemplu transmite următorul mesaj: preferințele intense trebuie să conteze mai mult, deoarece democrația nu acordă importanța cuvenită „cantității” în ceea ce privește politicile publice (Rowley și Schneider, 2003).

Proprietățile normative ale teoriilor clasice privind grupurile se bazează pe o premisă simplă: în condițiile în care costurile totale de funcționare ale unui grup sunt mai mici decât beneficiile generate de activitatea sa, indiferent de modul de distribuire, atunci se presupune că grupul se va forma și va deveni activ din punct de vedere politic. Totuși, Mancur Olson (1965) consideră că această comparație costuri-beneficii este irelevantă în ceea ce privește formarea unui grup eficient. Potrivit lui Olson, există trei factori care vor determina formarea unui grup (Rowley și Schneider, 2003):

- Mărimea grupului. Grupurile mai mici pot depăși mai ușor problema acțiunii colective, deoarece își pot coordona activitatea și pot comunica mai bine.
- Mărimea beneficiului individual, comparativ cu cea a costului individual. Dacă beneficiile individuale depășesc costurile individuale, atunci activitatea poate fi considerată privată; dacă costurile sunt mai mari decât beneficiile, atunci cu cât contribuția individuală la succesul grupului este mai mică, cu atât este mai probabil ca acea persoană să contribuie.
- Posibilitatea ca un grup în formare să furnizeze stimulente sau beneficii legate de apartenența la grup. Dacă astfel de beneficii sunt valoroase pentru unii, atunci ei vor adera la grup, pur și simplu pentru a le obține.

Pentru a accentua rolul central al acestor grupuri de interes în procesul relevării cererii respectivelor grupuri, unii autori (Breton, 1996) le numesc lobby-uri ale cererii (demand lobbies). Pentru a surprinde contextul în care acționează aceste grupuri și procedeele la care recurg pentru a-și atinge scopul, este necesar să facem trimitere la noțiunea de piață politică, introdusă în gândirea curentă de către reprezentanții școlii opțiunilor publice. Potrivit acestora, piața politică este un loc în care se întâlnește cererea de politici publice emanată de cetățenii-votanți cu oferta venită din partea politicianilor, care au ca interes primordial realegerea lor.

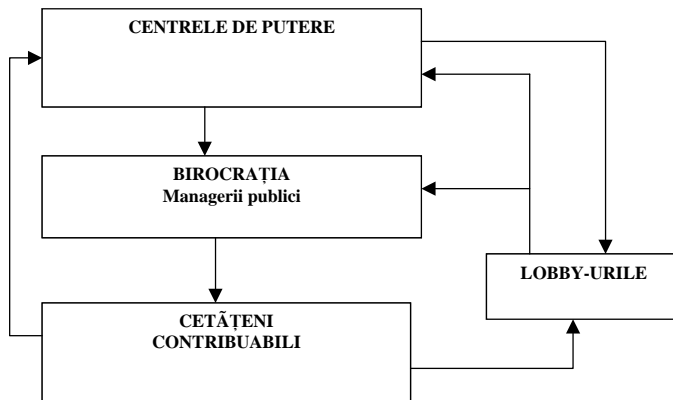
După cum se știe, pe piața economică are loc un schimb de bunuri și servicii; pe piața politică, spre deosebire de cea economică, are loc un schimb de voturi și legi. Actorii implicați în schimb pe piața politică sunt, pe de o parte, oamenii politici, iar pe de altă parte, interesele private coalizate. Natura acestor interese este diversă: economică, ecologică, științifică, religioasă.

Pentru formarea grupurilor de interes sunt ocazionate costuri semnificative, datorită faptului că ele presupun o organizare adecvată, asigurarea unei permanențe, purtători de cuvânt, transmiterea informației, iar la nevoie, reunirea lor. Din această cauză, vor fi viabile doar acele lobby-uri care asigură obținerea de beneficii ce depășesc costurile apariției și funcționării lor. Astfel se explică de ce sindicatele consumatorilor

sunt rare și puțin eficiente (cheltuielile care trebuie angajate sunt imediate și reale, pe când beneficiile sunt aleatoare și viitoare).

Înființarea grupurilor de interes reclamă costuri semnificative, iar centrele de putere sunt interesate de existența și eficiența lobby-urilor; se poate spune deci că centrele de putere sprijină și chiar finanțează lobby-urile. Astfel, a fost demonstrat faptul că centrele de putere guvernamentale sponsorizează în realitate crearea lobby-urilor cererii și, ulterior, finanțează activitățile acestora. Multe lobby-uri primesc direct sau indirect susținere financiară de la centre de putere, pentru a supraveghea activitatea lobby-urilor. Multe sunt exceptate de la impozitare sau, în alte cazuri, donațiile primite de la public, care sunt în parte folosite pentru lobby, pot fi suportate din venitul impozabil al donatorilor (adică sunt deductibile fiscal).

În cadrul societăților democratice contemporane, putem spune că există o ierarhie a puterii în vârful căreia se află centrele de putere, urmate de managerii publici din cadrul birocrăției, grupurile de interes, iar la bază se află cetățeanul-contribuabil de rând ( a se vedea Figura 1).



**Figura 1:** Relația dintre centrele de putere, birocrăție, lobby-uri și cetățenii-contribuabili  
**Sursa:** Adaptare după Hoanță (2000)

Grupurile de interes oferă informații pentru relevarea cererii de bunuri și servicii ce vine din partea cetățenilor contribuabili către centrele de putere, de care acestea țin cont la prezentarea programelor lor (dacă este vorba mai ales de partide politice ca și centre de putere) către cetățenii contribuabili (votanți). Aceștia din urmă, în funcție de răspunsul primit în legătură cu cererea specifică de bunuri și servicii, acordă sau nu încrederea (votul) unui anumit centru de putere. Centrele de putere, pentru a-și îndeplini promisiunile făcute alegătorilor și lobby-urilor, fac apel la birocrăție, în vederea realizării politicilor publice adoptate. Asupra birocrăției pot acționa și lobby-urile, pentru a urmări și grăbi realizarea politicilor publice dorite. Birocrăția este cea care satisface cererea de politici publice cerute de către votanți, iar centrele de putere influențează lobby-urile prin finanțarea lor.

Mancur Olson (1982) consideră că țările care au cunoscut o perioadă lungă de stabilitate politică suferă de „scleroză instituțională”, fenomen care poate dispărea sau

poate fi atenuat doar în cazul unor „cataclisme”, precum războaiele, prin distrugerea relațiilor dintre grupuri și oficialii aleși (Rowley și Schneider, 2003). Această scleroză este cauzată de influența politică crescândă a grupurilor de interese (așa-numitele coaliții distribuționale). Faptul că aceste grupuri caută câștiguri necuvenite determină o complexitate deosebită a reglementărilor și o dimensiune considerabilă a sectorului public, reducând posibilitățile societății de adaptare la schimbările tehnologice și din mediul economic. Pe termen lung, creșterea economică are de suferit, prin rate de creștere tot mai mici. Lucrarea lui Olson, „Creșterea și declinul națiunilor”, a lansat o serie de ipoteze testabile, care au suscitat interesul a numeroși cercetători, printre care pot fi amintiți Choi, Murrell, McCallum și Blais, Gray și Lowery, Tang și Hedley, Bischoff sau Mueller.

Dovezile empirice existente sunt împărțite, furnizând un suport limitat teoriei lui Olson. Potrivit explicației lui Rowley și Schneider (2003), putem afirma faptul că fenomenul de „scleroză instituțională” este mai acut în țări precum S.U.A. și Marea Britanie și mai puțin acut în țări ca Germania, Italia și Japonia, unde grupurile de interes au fost distruse în timpul celui de-al doilea război mondial, refacerea lor având loc lent și în proporții mai mici decât în cazul primului grup de țări. Cu toate acestea, există un număr considerabil de specialiști care susțin opinii contrarii. Bunăoară, Joseph La Palombara<sup>3</sup> folosește conceptul de „relații de tip parantella”, adică relații stabilite între structurile statului, partide politice și grupuri de interes, prin care se realiza o repartiție ocultă a resurselor în Italia. Se remarcă de asemenea, în literatura de specialitate, relația foarte strânsă între autoritățile publice și sindicate în Germania și țările nordice. Acestea din urmă au o influență atât de mare, încât au blocat vreme îndelungată reformele economice (Germania și Suedia sunt exemplele cele mai relevante).

### **3. Implicațiile comportamentului „rent seeking” asupra administrației publice**

O problemă contemporană cu care se confruntă administrația publică o reprezintă comportamentul „rent seeking”. Rent-seeking este un concept economic care descrie o situație în care un individ sau o firmă are un anumit venit prin manipularea pieței, nu prin mijloacele clasice de schimb. Relevanța acestui concept este dată de faptul că astfel de fenomene implică o serie de costuri sociale. Termenul oficial folosit în România (împrumutat din limbajul juridic) este: a urmări (obținerea de) foloase necuvenite.

În plan politic, comportamentul „rent seeking” se realizează prin activitatea de lobby, iar în plan economic, prin deformarea prețurilor. Importanța acestui concept este dată de faptul că, deși doar un agent poate beneficia de exclusivitate, este de presupus că mai mulți se vor angaja în luptă pentru a o obține. Și pentru că beneficiile, în caz de câștig sunt considerabile, aceștia vor fi dispuși să investească resurse.

---

3 Profesor doctor la Universitatea Princeton, cercetător în cadrul Centrului de Cercetări Comparate, membru al Academiei Americane de Artă și Științe.

Resursele tuturor celor care nu primesc nici un beneficiu reprezintă un cost pe care trebuie să îl suporte societatea, sub forma unei pierderi de bunăstare.

Acest concept a fost introdus în știința economiei de către profesorul Tullock (1967) care constată că, cheltuielile efectuate pentru a realiza un transfer, reprezintă o formă a costului social. Costul social apare deoarece resursele utilizate pentru a efectua un transfer ar putea fi utilizate într-un alt sector al economiei, unde ar avea un randament pozitiv. Realizarea transferurilor este, în cel mai bun caz, o activitate cu sumă zero, deoarece printr-un transfer „se amestecă” bani între persoane și grupuri. Activitatea de tip „rentseeking”, prin urmare, include un cost social în termeni care vizează renunțarea la un produs, realizat cu ajutorul resurselor utilizate în efectuarea transferurilor.

Trebuie să amintim, totuși, faptul că teoria „rent seeking” nu condamnă toate tipurile de urmărire a profitului. După cum afirma Buchanan (1980), urmărirea tradițională, competitivă a profitului nu este echivalentă cu „rent seeking”. O asemenea activitate este productivă, creează valoare adăugată. Urmărirea avantajelor prin efectuarea de transferuri este neproductivă, deoarece valoarea este distrusă prin irosirea resurselor valoroase. În mod normal, conceptul de „rent seeking” se aplică acelor situații în care intervenția statului în economie creează avantaje artificiale. Odată ce au fost create avantaje artificiale, este greu să se evite implicația că activitatea de „rentseeking” va avea loc între anumite marje. În cazul în care o deducere fiscală este oferită, vor fi create și utilizate „refugii” fiscale. Dacă funcționarii publici sunt plătiți peste productivitatea lor marginală, atunci vor apărea cozi de așteptare pentru angajarea în sectorul public.

În ceea ce privește măsurarea costurilor sociale ale activității de tip „rent seeking”, Krueger (1974) a estimat că 7% din Produsul Național Brut al Indiei și 15% din Produsul Național Brut al Turciei a fost irosit în astfel de activități. Posner (1975) estimează că aproape 3% din Produsul Național Brut al S.U.A. s-a pierdut datorită costurilor sociale generate de monopolizarea prin reglementare. În principiu, costul activității „rent seeking” este echivalent cu majorarea Produsului Național Brut care ar rezulta în urma realocării fezabile a resurselor irosite prin activitatea anterior amintită (Tollison, 2004, p. 497). Indivizii utilizează resurse nu numai pentru a obține avantaje, dar și pentru a proteja avantajele obținute în fața altora. În contrast cu situația de „rent seeking”, acest comportament a fost denumit „rent protection” (Tollison, 2003, p. 498).

Ce generează comportamentul „rent seeking”? În primul rând, hazardul moral, deoarece dacă pentru o firmă este mai ieftin să „cumpere” un mediu legislativ favorabil decât să investească în eficientizarea afacerii, aceasta va alege prima opțiune, realizând venituri care nu au nici o legătură cu contribuția sa la averea totală sau la nivelul de bunăstare. Aceasta înseamnă că a avut loc o alocare sub-optimală a resurselor, banii fiind folosiți pe lobby-ști și nu pe cercetare-dezvoltare, pe îmbunătățirea practicilor comerciale sau calificarea personalului; acest lucru frânează creșterea economică. Prezența activității „rent seeking” în cazul firmelor este însoțită de corupție și interese speciale la nivel guvernamental.

În al doilea rând, dorința de a maximiza avantajele poate veni și din partea agenților guvernamentali, care solicită diverse avantaje de la indivizi sau firme, dornici să câștige de pe urma unor privilegii economice speciale. Acest fapt dă naștere posibilității exploatarei consumatorului (Dauderstädt și Schildberg, 2006). S-a demonstrat faptul că atunci când birocrații urmăresc diverse avantaje necuvenite, costul de producție al bunurilor publice va crește (Niskanen, 1971); o situație similară se înregistrează atunci când autoritățile fiscale dau dovadă de un comportament de tip „rent seeking” – care va determina înregistrarea unor pierderi de venituri mobilizate la bugetul de stat (Chowdhury, 2006).

Care sunt factorii care încurajează comportamentul „rent seeking”? În general, orice autoritate publică care deține o poziție de monopol în domeniul serviciilor publice va conduce teoretic la un comportament discreționar. În acest context, corupția și birocrația din domeniul administrației publice sunt principalii factori declanșatori ai comportamentului „rent seeking”.

Corupția afectează investițiile externe și interne pe termen lung, antrenează o repartitie proastă a talentelor în favoarea unor activități de cercetare a rentelor și denaturează prioritățile sectoriale, ca și alegerile tehnologice (piețele publice pentru marile proiecte de apărare față de construcția de dispensare în mediul rural specializate în îngrijirile preventive). Ca urmare, întreprinderile sunt antrenate în economia subterană, ceea ce micșorează încasările publice, în aceeași măsură în care impozitele, din ce în ce mai grele, frapază numeroși contribuabili, din ce în ce mai restrânși. Astfel, statul este incapabil să furnizeze bunuri colective esențiale, în special să asigure întăietatea dreptului. Se ajunge la un cerc vicios al corupției crescânde și al activităților economice clandestine.

Conform organizației Transparency Internațional: „Corupția, în sens larg, reprezintă folosirea abuzivă a puterii încredințate, fie în sectorul public fie în cel privat, în scopul satisfacerii unor interese personale sau de grup”. Datorită corupției, o societate involuează în întregul ei, în afara unui grup restrâns de profitori, restul societății suportând costurile globale ale acestui fenomen, precum și ale evaziunii fiscale și crimei organizate.

#### **4. Birocrație și comportament „rent seeking” în administrația publică din România**

Problema corupției în România post-comunistă a constituit unul dintre factorii ce au îngreunat progresul de dezvoltare economică și politică, un element ce a sabotat din interior drumul și aspirațiile României către o intrare în normalitate după Revoluția din 1989. Eliminarea corupției este elementul primordial în perfecționarea controlului fiscal, ca element de combatere a evaziunii fiscale. Corupția, alături de incompetență, sunt elementele care favorizează creșterea evaziunii fiscale, între cele două componente existând o relație direct proporțională.

În legislația din România, în sfera corupției se încadrează și următoarele infracțiuni distincte, precum: darea și luarea de mită, traficul de influență, primirea de foloase necuvenite.

Mulți funcționari și oameni politici sunt implicați în activitatea unor agenți economici drept administratori, cenzori, membri ai consiliilor de administrație etc.; ei fiind interesați de bunul mers al acestora, vor proteja aceste firme de eventualele controale ale organelor abilitate. O parte din funcționari lucrează în cadrul sistemului de control sau în posturi de decizie tocmai pentru a-și proteja afacerile.

Lupta împotriva corupției, ca pârgă de combatere a evaziunii fiscale, trebuie dusă atât de guvern, dar și de oamenii de afaceri și de persoanele cinstite, care își văd afacerile sau activitatea puse în pericol de consecințele acestui fenomen. În primul rând trebuie acționat asupra cauzelor care o generează și o perpetuează. Aceasta presupune:

1. Selecționarea și perfecționarea personalului pe bază de competență;
2. Salarizarea motivantă a personalului din activitatea de control fiscal, prin acordarea de retribuții decente, premii, avantaje în natură, autoturism și telefon de serviciu, concedii gratuite, transport gratuit pe mijloacele de transport;
3. Protejarea funcționarilor și a familiilor acestora împotriva pericolelor la care se expun prin activitatea de control;
4. Promovarea în funcții de conducere a unor profesioniști în domeniu;
5. Libertatea de decizie în acțiunile pe care le desfășoară și neimplicarea politicului în activitatea acestora;
6. Alocare de sume importante de la bugetul statului pentru combaterea evaziunii fiscale (echipamente tehnologice, culegerea de informații, publicații de specialitate etc.);
7. Pedepsirea celor care se fac vinovați de acte de corupție, indiferent de poziția pe care o dețin.

Cazurile de comportament rent seeking nu sunt dificil de găsit în România, o țară cu cel mai scăzut venit pe cap de locuitor din Europa Centrală, cele mai slabe standarde de mediu, cele mai mari arierate la bugetul de stat, o piață a muncii disfuncțională, cele mai scăzute cheltuieli pentru educație și sănătate și un sistem judiciar șubred și corupt.

În ultimii 20 de ani, alocarea resurselor în economia românească s-a făcut aproape exclusiv pe criterii politice, sau mai bine zis electorale, în urma unor comenzi și ordine de partid, ghidate de principii arbitrare și într-o ignorare intenționată a semnalelor pieței. Ca urmare a continuării modelului industrial moștenit din perioada ceaușistă și a susținerii presiunilor de grup provenite din partea sindicatelor industriale, s-a înregistrat o risipă uriașă de resurse. Este suficient să menționăm aici subvențiile de miliarde de dolari din Valea Jiului, eșecurile de la Roman Brașov, Semănătoarea București, Tepro Iași etc.

După revoluție, resursele alocate anterior pentru investiții s-au transformat în creșteri salariale, neînsoțite de creșteri corespunzătoare ale cantității și calității producției, ceea ce a determinat amplificarea dezechilibrelor din economia românească. Reforma economică a urmărit salvagardarea cu orice preț a modelului industrial, falimentar de altfel, pentru că industria românească nu era competitivă din punct de

vedere tehnologic și calitativ, iar ezitățile politice, voite de altfel, au făcut ca procesul tranziției în România să fie foarte costisitor.

Slaba performanță economică și discrepanțele sociale au explicații ce țin de specificul societății românești. Partidele au așteptat accesarea la guvernare doar pentru consolidarea prezentului și viitorului lor politic. În acest joc, ele au fost expuse unui dublu grup de presiuni de interese: acelea ale propriilor membri, care urmăresc obținerea unor recompense materiale din afilierea lor și respectiv ale sponsorilor, care vor să-și recupereze investițiile făcute pentru susținerea partidelor. Absența, probabil deliberată, a unor reglementări legale precise privind finanțarea partidelor a jucat un rol nefast în acest context.

Tranziția de la proprietatea colectivă (care de fapt este a nimănui) la una privată implică procesul inevitabil al împărțirii avuției naționale. Distribuția activelor industriale și agricole la prețuri scăzute (sub forma unor daruri politice) a reprezentat primul scop al partidelor, într-o perioadă în care problema fundamentală a economiei a fost reforma.

Realocarea contraproductivă a resurselor a condus la ineficiență, la accentuarea sărăciei interne și la lipsa competitivității externe. Nu este dificil de remarcat contradicția dintre o realocare eficientă a resurselor implicată de o reformă reală și distribuția clientelară a resurselor naționale. Efectele nefaste ale acestei politici s-au concretizat în întârzierea reformelor și în faptul că resursele distribuite pe baze clientelare nu îndeplinesc o funcție socială, prin investire.

Pentru a masca aceste deviații de la funcția socială a resurselor se practică o protecție socială falsă și păgubitoare, în locul adoptării unor măsuri reale de reformă, care pot avea și unele consecințe negative pe termen scurt. De multe ori, măsurile de protecție reprezintă o risipă de bani fără o țintă socială precisă (cum este subvenția la energie termică, acordată tuturor celor care locuiesc la bloc, indiferent de nivelul veniturilor lor), iar lipsa unor studii preliminare și a criteriilor de eficiență conduce la situații în care, pentru unele programe sociale, numărul de cereri depășește cu mult nivelul resurselor bugetare alocate în acest sens.

Multe dintre măsurile de protecție socială au un puternic iz electoral și nu țin cont de existența resurselor necesare pentru implementarea lor. Chiar dacă resursele respective există, ajutoarele nu sunt primite, de multe ori, de cei care au adevărată nevoie de ele, datorită legislației imprecise, lipsei normelor metodologice și a birocrăției excesive.

Alte obstacole pentru dezvoltarea mediului de afaceri din România au fost reprezentate de birocrăția ineficientă și coruptă și de sistemul judiciar lent. Ele au fost puternic corelate cu statul captiv, respectiv cu corupția și grupurile de interese care înconjoară procesul de inițiere și adoptare a legilor, reglementărilor și ordonanțelor guvernamentale. Supunerea statului intereselor economice private alterează mediul în care firmele, inclusiv cele oneste, trebuie să opereze.

Un studiu efectuat de către Banca Mondială în anul 2000 (Diagnostic Survey of Corruption) la cererea Guvernului României, referitor la corupția din România, cu

participarea a 353 oficiali guvernamentali, a 417 manageri de întreprinderi și a 1.050 de oameni obișnuïți, a fost mai mult decât elocvent în acest sens. Dintre mijloacele concrete prin care corupția a fost promovată au fost identificate în urma acestui studiu:

- deturnarea voturilor parlamentare în favoarea unor interese private bine definite;
- nepotismul de nivel înalt (oficialii publici își angajează prietenii și rudele în poziții oficiale semnificative);
- contribuții ilegale ale unor sponsori privați la finanțarea partidelor și a campaniilor electorale;
- influențarea unor decizii judecătorești în cauze civile și alte litigii, inclusiv comerciale;
- mituirea funcționarilor publici pentru evitarea plății unor impozite și taxe sau a unor amenzi și penalități; și
- influențarea deciziilor Curților de arbitraj în favoarea uneia din părți.

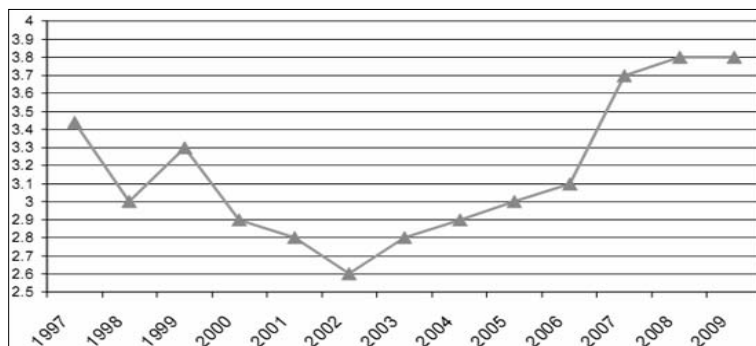
În timp ce plata directă a unei contribuții în favoarea unui politician este recunoscută în întreaga lume ca fiind ilegală, transferurile de bani pentru atragerea unor decizii guvernamentale se manifestă de multe ori sub forma donațiilor către partidele politice. Politicianul individual nu profită în mod direct, însă motivația de a rămâne la putere în urma acțiunilor finanțate prin aceste donații nu poate fi negată, iar problema distincției dintre donații și mite rămâne nerezolvată.

Conform aceluiași studiu, o întreprindere din patru se declară a fi afectată de corupția legată de finanțarea partidelor politice. Dintre cei care nu realizează contribuții la partid(e), 30% făcuseră plăți neoficiale (de orice tip) în ultimii 3 ani, în timp ce printre cei care oferiseră contribuții partidelor, 64% înregistraseră de asemenea plăți neoficiale. Mai mult, utilizarea contribuțiilor politice ca mijloc de influențare este foarte populară în rândul firmelor care raportează în mod curent activități de folosire a statului. Dintre firmele care nu contribuie la bunăstarea partidelor politice, 26% au menționat că realizează plăți neoficiale către funcționarii publici pentru a influența conținutul unor noi legi și reglementări, iar dintre cele care sponsorizează partidele politice, 42% au declarat că s-au angajat în activități de folosire a statului.

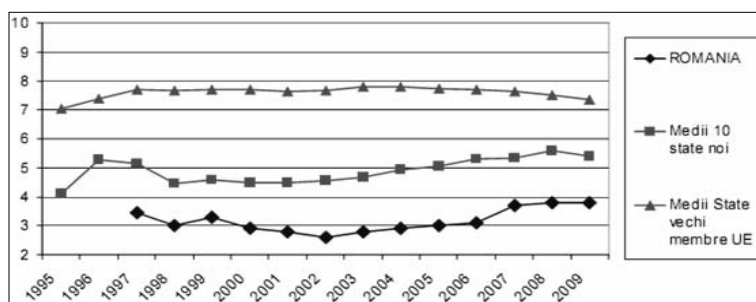
Problema corupției ar trebui să devină o prioritate pentru administrația publică din România, chiar dacă percepția acesteia se situează pe un trend descendent (aspect relevant de Figura 2).

Administrația publică românească se poate „lăuda” și cu o medie a corupției superioară (ca percepție) atât mediei înregistrate de noile țări membre, cât și în vechile state ale UE (a se vedea Figura 3).

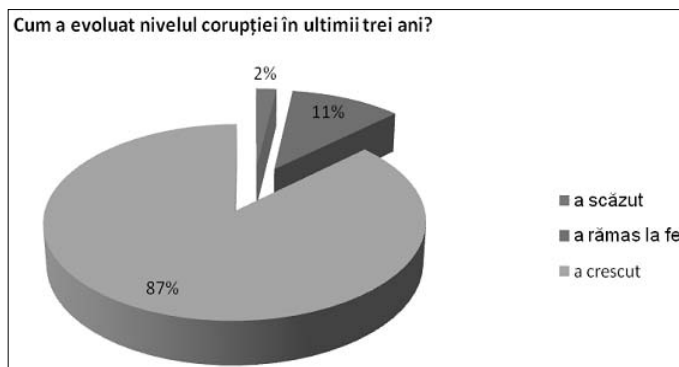
Conform datelor cuprinse în Barometrul Global al Corupției (2010) lansat de Transparency International România, doar 3% din români mai au încredere în lupta anticorupție a guvernanților, iar 83% apreciază că măsurile luate de autorități sunt ineficiente. Comparativ cu situația înregistrată în celelalte state membre UE, românii sunt europenii cu cea mai scăzută încredere în guvern, urmați de letoni (5%) și sloveni (7%). Tot din acest raport reiese că, în perioada 2008-2010, nivelul corupției a crescut în România, de această situație fiind convinși peste 87% dintre români.



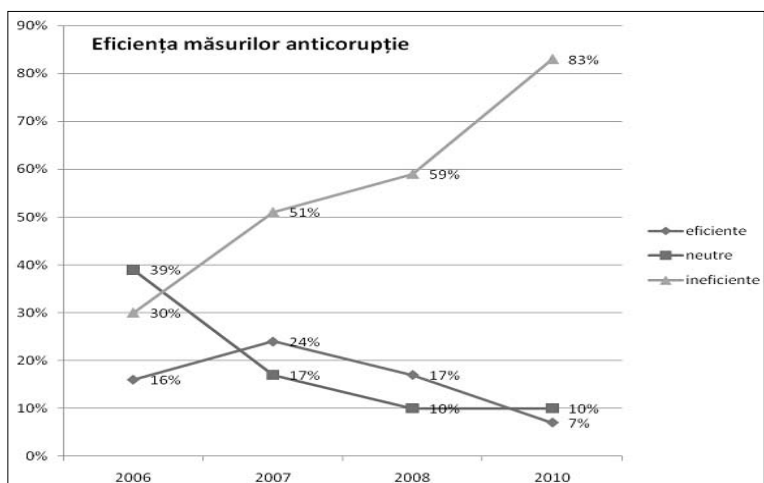
**Figura 2:** Evoluția percepției corupției din România în perioada 1997-2009  
**Sursa:** www.transparencyinternational.org.ro



**Figura 3:** Indicele de percepție a corupției – România versus media vechilor țări UE și media statelor nou aderate  
**Sursa:** www.transparencyinternational.org.ro

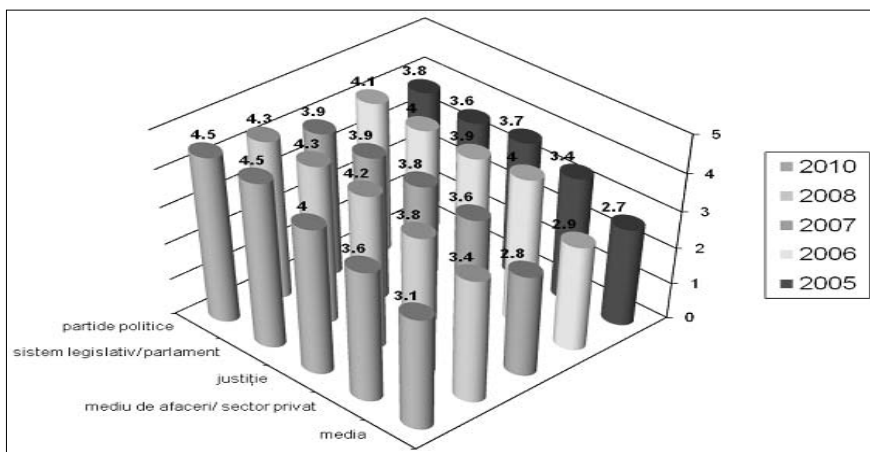


**Figura 4:** Percepția românilor asupra evoluției corupției în perioada 2008-2010  
**Sursa:** [http://www.transparency.org.ro/politici\\_si\\_studii/indici/bgc/2010/GraphandTables\\_ro.pdf](http://www.transparency.org.ro/politici_si_studii/indici/bgc/2010/GraphandTables_ro.pdf)



**Figura 5:** Percepția românilor asupra eficienței măsurilor anticorupție în perioada 2006-2010  
**Sursa:** [http://www.transparency.org.ro/politici\\_si\\_studii/indici/bgc/2010/GraphandTables\\_ro.pdf](http://www.transparency.org.ro/politici_si_studii/indici/bgc/2010/GraphandTables_ro.pdf)

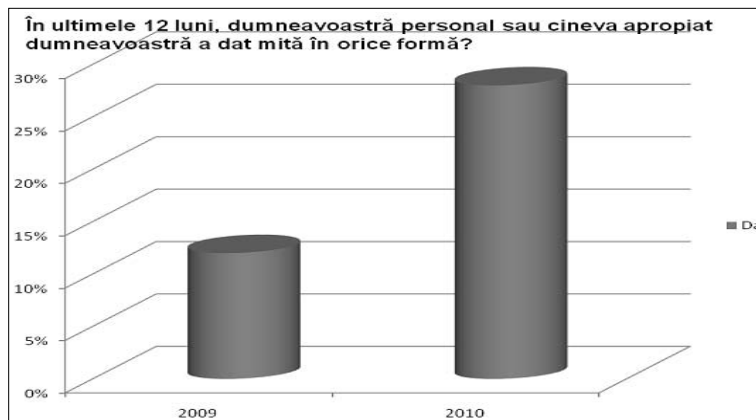
În același timp, 11% dintre români cred că nivelul corupției a rămas neschimbat și doar doi români dintr-o sută spun că a scăzut față de acum trei ani. Cele mai corupte instituții sunt considerate, în continuare, partidele și Parlamentul. Pe o scară de la 0 (cel mai puțin corupt) la 5 (cel mai corupt) acestea primesc câte 4,5 puncte, fiecare. Pe locul 3 se află justiția, cu 4 puncte. În clasamentul general, din cele 86 de țări analizate, România se află de asemenea „în top“, printre statele unde cetățenii apreciază că, în ultimii trei ani, corupția a crescut.



**Figura 6:** Evoluția corupției în instituțiile din România în perioada 2005-2010  
**Sursa:** [http://www.transparency.org.ro/politici\\_si\\_studii/indici/bgc/2010/GraphandTables\\_ro.pdf](http://www.transparency.org.ro/politici_si_studii/indici/bgc/2010/GraphandTables_ro.pdf)

Din același barometru aflăm că 28% din români recunosc că au dat mită, în ultimele 12 luni. Cu acest procent, România „și-a asigurat” locul 2 în UE, „podiumul” fiind împărțit cu Lituania (34%) și Ungaria (24%). La nivelul Uniunii, procentul celor care

afirmă că au dat mită este de doar 5%. În clasamentul general, din cele 86 de țări, România se află pe locul 26, fiind depășită de state precum Uganda (86%), Cambodgia (84%) și Afganistan (61%).



**Figura 7:** Darea de mită în România în perioada 2009-2010

**Sursa:** [http://www.transparency.org.ro/politici\\_si\\_studii/indici/bgc/2010/GraphandTables\\_ro.pdf](http://www.transparency.org.ro/politici_si_studii/indici/bgc/2010/GraphandTables_ro.pdf)

În clasamentul general, Poliția este instituția identificată ca fiind cel mai frecvent primitoare de mită, urmată de justiție și serviciile de înregistrare/eliberare a unor permise/acte. La coada listei, doar 4% din cei care au contact cu administrațiile financiare au recunoscut cazuri de mituire. Întrebați de ce recurg la un asemenea gest, aproape jumătate din cei chestionați afirmă că ultima mită a fost plătită pentru a „evita problemele cu autoritățile”. Aproape un sfert dintre repondenți au ales „urgentarea procedurilor” drept motiv al mitei, urmată de „primirea unui serviciu la care erau îndreptățiți”.

În ceea ce privește implicațiile corupției asupra calității serviciilor furnizate de administrația publică din România, trebuie să amintim faptul că promovarea bunei guvernări și a unei administrații publice demne de încredere presupune:

- întărirea legislației naționale referitoare la achiziții și proceduri, pentru a promova un proces eficient, deschis și transparent de achiziții care să se alinieze la standardele europene și internaționale;
- îmbunătățirea eficienței, transparenței și responsabilității în pregătirea, punerea în execuție și controlul bugetului pentru conformarea cu practicile internaționale stabilite de Comunitatea Europeană;
- înființarea de servicii publice profesioniste și stabile, cu personal selectat pe bază de merit și menținerea legalității, integrității și transparenței prin cadre legale eficiente, precum și prin revizuirea juridică a deciziilor administrative în conformitate cu practicile internaționale și promovarea implementării recomandărilor asupra eticii în serviciul public și codurilor de conduită;
- înființarea de instituții externe de audit eficiente și de practici la nivelul practicilor internaționale și cu standarde create în comun de către Curtea Europeană de Conturi și Statele Membre ale UE; și

- întărirea supravegherii parlamentare prin instituții ca Avocatul Poporului și înzestrarea organelor investigatoare cu suficiente resurse umane și financiare și asigurarea transparenței în ceea ce privește sponsorizarea partidelor politice și a campaniilor electorale.

## 5. Concluzii

În perioada contemporană, în majoritatea statelor lumii, atât în cele dezvoltate cât și în cele în curs de dezvoltare, se confruntă cu o serie de probleme: corupție, birocrăție, alocare sub-optimală a resurselor, influența grupurilor de interese asupra centrelor de putere.

Aceste probleme sunt manifestări ale slăbiciunii instituționale care se reflectă într-un eșec generalizat al statului și în diminuarea legitimității politice a guvernului. Cauzele sunt complexe, fiind determinate într-o foarte mare măsură de nivelul de prosperitate și de nivelul libertății economice care caracterizează un stat.

În acest context, corupția are repercusiuni negative asupra performanțelor macroeconomice și structurale ale sistemului economic, asupra eficienței economice și egalității sociale. Mita reprezintă un cost inutil, care amplifică povara asupra economiei. Din aceste considerente, o politică publică viabilă nu poate fi imaginată decât în contextul mai larg al unei strategii de eradicare a sărăciei și de liberalizare economică.

România se confruntă cu degradarea gravă a climatului de integritate publică, marcată de lipsa coordonării strategice a măsurilor legislative și instituționale anticorupție. În acest context, ar trebui intensificate eforturile în domeniul modificării legislației anticorupție prin care să se vizeze:

- luarea de măsuri astfel încât corupția și spălarea banilor să fie incriminate în conformitate cu standardele europene. Legislația trebuie să pedepsească corupția din cadrul organelor alese, administrației publice și în general, din cadrul societății;
- garantarea de despăgubiri pentru victimele corupției și aplicarea eficientă a legislației anti-corupție;
- înființarea de unități specializate anti-corupție, înzestrarea lor cu personal bine instruit și cu mijloace legale și bugetare pentru a investiga și a trimite în instanță cazurile de corupție. Membrii acestor unități trebuie să se bucure de independență, autonomie și de protecție în exercitarea atribuțiilor lor, să nu fie sub nici o influență nepotrivită și să aibă mijloace eficiente pentru strângerea de dovezi și pentru protejarea acelor persoane care ajută autoritățile la combaterea corupției; și
- întărirea capacităților investigative ale instituțiilor justiției penale prin promovarea cooperării inter-agenții și a investigațiilor comune, cu accent pe investigațiile financiare, luând în considerație legăturile cu fraudă, evaziunea fiscală și infracțiunea economică, asigurând condițiile pentru folosirea de metode speciale de investigație, cu respectarea drepturilor și libertăților fundamentale ale omului și prin asigurarea instituirii adecvate și a resurselor.

În concluzie, acțiunile administrației publice trebuie să fie previzibile, transparente și explicabile. În prezența unor informații incomplete despre intențiile decidenților, politicile structurale pot fi inconsistente de-a lungul timpului și cetățenii pot suferi pierderi de utilitate, datorită așteptărilor neîmplinite în ceea ce privește reformele promise.

### **Bibliografie:**

1. Austen-Smith, D., „Interest Groups: Money, Information and Influence”, în Mueller, D. (ed.), *Perspectives on Public Choice: A Handbook*, New York: Cambridge University Press, 1997, pp. 296-321.
2. Breton, A., *Competitive Governments. An Economic Theory of Politics and Public Finance*, Cambridge: Cambridge University Press, 1996.
3. Britannica Online Encyclopaedia, „Public administration”, [Online] disponibil la adresa <http://www.britannica.com/EBchecked/topic/482290/public-administration>, accesat la data de 13 ianuarie 2011.
4. Buchanan, J.M., „Rent Seeking and Profit Seeking”, în Buchanan, J.M., Tollison R.D. și Tullock, G. (editori), *Toward a Theory of the Rent-seeking Society*, College Station: Texas A&M University Press, 1980, pp. 3-15.
5. Chowdhury, F.L., *Corrupt Bureaucracy and Privatization of Tax Enforcement in Bangladesh*, Dhaka Pathak: Shamabesh, 2006.
6. Dauderstädt, M. și Schildberg, A., *Dead Ends of Transition: Rentier Economies and Protectorates*, Frankfurt: Campus Verlag, 2006.
7. Ekelund, R.B. și Tollison, R.D., „The Interest Group Theory of Government”, în Shughart, W. and Razzolini, L. (editori), *Elgar Companion to Public Choice*, Northampton, MA: Edward Elgar Publishing, 2001, pp. 357-378.
8. Greffe, X., *Economie des politiques publiques*, ediția a 2-a, Paris: Dalloz, 1997.
9. Hoanță, N., *Economie și finanțe publice*, Iași: Editura Polirom, 2000.
10. Krueger, A.O., „The Political Economy of the Rent-seeking Society”, 1974, *American Economic Review*, vol. 64, nr. 3, pp. 291-303.
11. McCormick, R.E. și Tollison, R.D., „Politicians, Legislation and the Economy: An Inquiry into the Interest Group Theory of Government”, 1984, *International Review of Law and Economics*, vol. 4, nr. 1, pp. 91-95.
12. Mitchell, W. și Munger, M.C., „Economic Models of Interest Groups: An Introductory Survey”, 1991, *American Journal of Political Science*, vol. 35, nr. 2, pp. 512-546.
13. Niskanen, W., *Bureaucracy and Representative Government*, Chicago: Aldine-Atherton, 1971.
14. Olson, M., *The Logic of Collective Action*, Cambridge, MA: Harvard University Press, 1965.
15. Posner, R.A., „The Social Costs of Monopoly and Regulation”, 1975, *Journal of Political Economy*, vol. 83, nr. 4, pp. 807-827.
16. Rowley, C.K. și Schneider, F. (eds.), *The Encyclopedia of Public Choice*, New York: Springer Science + Business Media LLC, 2003.

17. Tamaș, S., *Dicționar politic. Institutele democrației și cultura civică*, București: Editura Academiei Române, 1993.
18. Tollison, R.D., „Regulation and Interest Groups”, în High, J. (ed.), *Regulation*, Ann Arbor: University of Michigan Press, 1991, pp. 59-76.
19. Tollison, R.D., „Rent Seeking”, în Mueller, D. (ed.), *Perspectives on Public Choice: A Handbook*, New York: Cambridge University Press, 1997, pp. 506-525.
20. Tollison, R.D., „The Interest-group Theory of Government: Problems and Prospects”, 2001, *Kyklos*, vol. 54, nr. 2-3, pp. 465-472.
21. Tullock, G., „The Welfare Costs of Tariffs, Monopolies, and Theft”, 1967, *Western Economic Journal*, vol. 5, nr. 3, pp. 224-232.