

## ***THE PHENOMENON OF CORRUPTION IN PUBLIC ADMINISTRATION***

**Adriana Magdalena Sandu, Assist., PhD, "Spiru Haret" University of Craiova**

*Abstract: If you were to look at corruption through the elements of a social phenomenon, it would represent a moral and spiritual decay, a complex social problem, whose ways of solving public interest and institutionalized social control. In this context, corruption includes all deeds and acts of subjects of law, taking advantage of function or social position they occupy, it acts to obtain personal advantage through illicit means giving up the respect for law and morality, as a reflection of the state of decay of society.*

**Keywords:** *Corruption, corruption perception index*

Prin corupție, în prezent se înțelege pe de o parte devierea sistematică de la principiile de imparțialitate și echitate care ar trebui să constituie baza funcționării administrației publice, iar pe de altă parte înlocuirea cu practici care conduc la atribuirea către indivizi sau către grupări a unei părți disproporționate a bunurilor publice, raportată la contribuția acestora. În general, este mai probabil ca actele de corupție să apară acolo unde sectorul public și cel privat se intersectează, în special în acele servicii unde se realizează achizițiile publice, se încheie contractele cu parteneri din domeniul public, serviciile unde are loc colectarea impozitelor, a veniturilor vamale. Funcția publică, este văzută ca fiind o oportunitate pentru cei care urmăresc obținerea unor venituri pe căi mai puțin legale.

Corupția este percepută de către majoritatea segmentelor din populație ca un fenomen deosebit de grav și periculos<sup>1</sup>, care subminează structurile de putere și autoritate și se referă, mai ales, la darea și luarea de mită, traficul de influență și cumpărarea de influență, faptele săvârșite de către membrii instanțelor de arbitraj sau în legătură cu aceștia și fapte săvârșite de către funcționarii străini sau în legătură cu aceștia, întrucât săvârșirea acestor infracțiuni, în care sunt implicați uneori demnitari sau foști demnitari, reprezentanți ai Guvernului, parlamentari, magistrați și cadre din instituțiile care trebuie să apere legalitatea determină, în rândul populației, o percepție negativă asupra credibilității instituțiilor publice.

Obiectivele marii corupții sunt duble: profitul și puterea, care se pot realiza numai prin infiltrarea în structurile de stat și utilizarea canalelor internaționale.

Concepută în cel mai popular sens al cuvântului, corupția reprezintă folosirea abuzivă a puterii în avantaj propriu.

Odată cu amploarea pe care o capătă corupția pe întreg globul și cu dezvoltarea publică puternică a efectelor acesteia, corupția devine o problemă tot mai vizibilă și mai preocupantă. În procesul tranziției României la economia de piață, proces ce încă se derulează din punctul nostru de vedere, fenomenul corupției a suferit și suferă modificări cantitative și calitative, manifestate prin dorința avidă a întreprinzătorilor și investitorilor particulari de a

---

1<http://www.editura.mai.gov.ro/documente/biblioteca/2007/CRIMA%20ORGANIZATA/crima%20organizata.pdf>.

obține, în timp scurt, profituri uriașe prin utilizarea unor sume de bani, oferite ca dar funcționarilor publici. Astfel, majoritatea infracțiunilor complexe descoperite în economie privind procesul de privatizare, transferurile nelegale de capital, sustragerile de mari proporții etc. sunt însoțite de acte de corupție, comise de multe ori de către persoane cu funcții de conducere sau atribuții de control.

Implicarea în activități cu caracter privat a unor factori de conducere, prin înființarea directă sau prin intermediari, de firme cu profil similar unităților cu capital de stat și parazitarea acestora din urmă, au determinat, de asemenea, numeroase acte de corupție. Numeroase persoane fizice și juridice, profitând de imperfecțiunile reglementărilor legale, precum și de insuficienta exercitare a controlului financiar și fiscal, ignorând regulile elementare de protecție a intereselor statului, au desfășurat și desfășoară ample acțiuni de contrabandă și evaziune fiscală fundamentate pe acte de corupție. Actele de corupție au sporit considerabil, implicând funcționari din toate domeniile vieții economice și sociale, iar pericolul social concret al acestor fapte s-a localizat în cuantificarea unor prejudicii patrimoniale enorme, produse patrimoniului public, uneori cu consecințe deosebit de grave la nivelul întregii structuri economice, ireparabile sau imposibil de evaluat.

## **Percepția corupției în Uniunea Europeană și în România**

### ***Percepția corupției în Uniunea Europeană<sup>2</sup>***

În comunicatul de presă al Comisiei Europene din 15 februarie 2012<sup>3</sup> se arată că problema corupției în țările Uniunii Europene, a devenit o problemă majoră, care se pare că a crescut în ultimii trei ani, conform sondajului Eurobarometru dat publicității de Comisie. Din datele obținute reieșea faptul că aproape trei sferturi din europeni continuă să considere corupția drept o problemă gravă și sunt de părere că ea este prezentă la toate nivelurile de guvernare. Opt procente din respondenți afirmă că li s-a cerut sau sugerat să dea mită în ultimul an.

„Observăm cu dezamăgire că rezultatele concrete în ceea ce privește lupta împotriva corupției în Uniunea Europeană rămân nesatisfăcătoare. De câte ori nu am spus că a venit timpul să acționăm? Cetățenii europeni se așteaptă la măsuri decisive din partea guvernelor naționale. Ar cam fi timpul ca acestea să fie adoptate”, a declarat Cecilia Malmström, comisarul european pentru afaceri interne.

Corupția continuă să fie una dintre cele mai mari provocări cu care se confruntă Europa. Prezentă sub forme și în domenii care diferă de la un stat membru la altul, corupția afectează întreaga UE, printre efecte numărându-se reducerea investițiilor, blocarea funcționării corecte a pieței interne și impactul negativ asupra finanțelor publice. Se estimează că fenomenul corupției costă economia UE aproximativ 120 de miliarde de euro pe an<sup>4</sup>.

---

<sup>2</sup> Adriana Sandu, Mirela Nițu, articol , *Corupția și criminalitatea organizată*, publicat în volumul Conferinței internaționale, ediția a III-a , Law and Social Order, organizată de Facultatea de Drept și Administrație publică, Constanța, Universitatea Spiru Haret, pp.237-239.

<sup>3</sup> [http://europa.eu/rapid/press-release\\_IP-12-135\\_ro.htm](http://europa.eu/rapid/press-release_IP-12-135_ro.htm).

<sup>4</sup> [http://europa.eu/rapid/press-release\\_IP-12-135\\_ro.htm](http://europa.eu/rapid/press-release_IP-12-135_ro.htm).

„Corupția este o boală care distruge o țară din interior, subminând încrederea în instituțiile democratice, erodând responsabilitatea conducerii politice și făcând jocul grupărilor de criminalitate organizată. Corupția nu poate fi combătută cu succes decât dacă există voință și angajament la toate nivelurile de guvernare și de decizie”, a declarat Cecilia Malmström.

În iunie 2011, Comisia Europeană a adoptat un pachet anticorupție, prin care se solicită ca fenomenul corupției să beneficieze de o atenție sporită în toate politicile relevante ale Uniunii Europene ([IP/11/678](#) și [MEMO/11/376](#)). De asemenea, a fost instituit un mecanism specific al Uniunii Europene de monitorizare și de evaluare, și anume un raport anticorupție al Uniunii Europene, în care va fi prezentată în mod clar situația eforturilor întreprinse în toate cele 27 de state membre ale Uniunii Europene pentru combaterea corupției. Primul raport este prevăzut pentru 2013. În cuprinsul aceluiași raport, Comisia a prezentat o serie de propuneri legislative privind, în special, confiscarea bunurilor obținute din infracțiuni, reforma normelor aplicabile în materie de achiziții publice, realizarea unor statistici mai avansate privind activitatea infracțională și consolidarea politicii antifraudă la nivel european.

Sondajul Eurobarometru a fost realizat în cele 27 de state membre ale Uniunii Europene în septembrie 2011. Principalele constatări au fost următoarele:

- majoritatea europenilor (74 %) considerau corupția ca fiind o problemă majoră în țara lor. Aproape jumătate dintre europeni (47 %) credeau că nivelul corupției din țara lor a crescut în ultimii trei ani;
- majoritatea europenilor considerau că instituțiile locale (76 %), regionale (75 %) și naționale (79 %) sunt atinse de corupție;
- europenii considerau că mita și abuzul de putere sunt fenomene întâlnite în toate sferele serviciilor publice. Cel mai probabil să fie implicați în astfel de activități sunt politicienii naționali (57 %) și funcționarii responsabili de atribuirea contractelor în cadrul licitațiilor publice (47 %);
- în opinia a 40 % dintre europeni, o relație prea strânsă între mediul de afaceri și politică contribuie la corupție. Printre factorii care contribuie la corupție erau menționați lipsa de acțiune din partea politicienilor (36 %) și lipsa de transparență în modul în care sunt cheltuite fondurile publice (33 %). Cea mai mare parte (68 %) nu considerau că există un grad suficient de transparență și de control în ceea ce privește finanțarea partidelor politice;
- majoritatea europenilor (70 %) erau de părere că fenomenul corupției este inevitabil și că a existat dintotdeauna. Doi din trei europeni (67 %) considerau corupția ca făcând partedin cultura de afaceri a țării lor;
- majoritatea europenilor (67 %) considerau că nu sunt afectați personal de corupție în viața lor de zi cu zi. Doar o mică parte (29 %) afirmau că sunt afectați personal. Numărul europenilor cărora li s-a cerut sau sugerat să dea mită în cursul anului 2010 fiind chiar mai mic (8 %);
- confrunțați cu un caz de corupție, europenii înclinau cel mai mult să aibă încredere în poliție (42 %) și în sistemul judiciar (41 %) și cel mai puțin în reprezentanții politici (6 %), pentru găsirea unei soluții.<sup>5</sup>

<sup>5</sup>[http://ec.europa.eu/public\\_opinion/archives/ebs/ebs\\_374\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/public_opinion/archives/ebs/ebs_374_en.pdf).

De asemenea, în Comunicarea Comisiei Europene către Parlamentul European, Consiliul și Comitetul Economic și Social European, din 6 iunie 2011, în preambulul acestui raport se argumenta necesitatea unei lupte susținute împotriva corupției la nivelul tuturor țărilor membre ale Uniunii Europene, arătându-se că patru din cinci cetățeni ai Uniunii Europene consideră corupția<sup>6</sup> ca fiind o problemă gravă a statului membru din care fac parte<sup>7</sup>. În ciuda faptului că în ultimele decenii Uniunea Europeană a contribuit semnificativ la o mai mare deschidere și transparență a Europei, este evident că rămân multe aspecte de rezolvat. Este de neacceptat ca din cauza corupției să se piardă o sumă estimată la 120 miliarde EUR anual, adică un procent din PIB-ul Uniunii Europene<sup>8</sup>. Cu siguranță, aceasta nu este o problemă în Uniunea Europeană și nu se va putea eradică în totalitate corupția din societățile Uniunii, dar este semnificativ faptul că scorul mediu obținut de UE27 în Indicele de percepție a corupției calculat de organizația Transparency International a înregistrat doar o îmbunătățire modestă în ultimii zece ani<sup>9</sup>. În raportul Transparency International Romania din 1 decembrie 2011<sup>10</sup>, aducea în atenția cetățenilor faptul că țara este împovărată de corupție. Astfel, conform indicelui de percepție a corupției (IPC), România se situa pe locul 75 din 183 de state analizate, ocupând locul 25 între cele 27 de state ale Uniunii Europene, la acea vreme, fiind urmată doar de Grecia și de Bulgaria.<sup>11</sup>

Privită în evoluție, având în atenție același indicator, IPC, în anul 2012, România ocupa locul 66 din 176 de țări, astfel țara noastră fiind în urcare nouă poziții față de anul 2011<sup>12</sup>, pentru ca în anul 2013, nivelul corupției să fie perceput mai mare decât cel din anul precedent, țara noastră ocupând locul 69 într-un top al corupției care cuprindea 177 de state.<sup>13</sup>

---

<sup>6</sup>În prezenta comunicare se folosește definiția generală a corupției, adoptată în cadrul Programului global împotriva corupției derulat de Organizația Națiunilor Unite: „*abus de putere în scopul obținerii unui câștig personal*”, definiție care se aplică atât corupției din sectorul public cât și celei din sectorul privat.

<sup>7</sup>78%, conform sondajului Eurobarometru 2009 privind corupția. Sondajul se realizează la intervale de doi ani. Conform cercetărilor efectuate de Transparency International, 7-11% dintre cetățenii UE oferă mită în fiecare an, cf. [http://www.transparency.org/policy\\_research/surveys\\_indices/gcb](http://www.transparency.org/policy_research/surveys_indices/gcb). Într-unul dintre studii se sugerează că, din cauza corupției, costul total al contractelor comerciale crește cu până la 20-25%: [http://www.nispa.org/files/conferences/2008/papers/200804200047500.Medina\\_exclusion.pdf](http://www.nispa.org/files/conferences/2008/papers/200804200047500.Medina_exclusion.pdf).

<sup>8</sup> Costurile economice totale ale corupției nu sunt ușor de calculat. Suma citată se bazează pe estimările efectuate de organisme și instituții specializate precum Camera de Comerț Internațională, organizația Transparency International, inițiativa „Global Compact” a ONU, Forumul Economic Mondial sau publicația „Clean Business is Good Business” din 2009, care sugerează că la nivel mondial corupția se ridică la 5% din PIB.

<sup>9</sup> De la 6,23 în 2000 la 6,30 în 2010, dintr-un scor maxim de 10. În indicele 2010, deși nouă state membre s-au clasificat printre cele mai puțin corupte 20 de țări ale lumii, alte opt state membre au primit un scor mai mic de 5. Principalele constatări și tendințe rezultate din indicele privind UE, respectiv existența unor diferențe clare între statele membre la nivel individual, nouă dintre ele fiind clasificate printre cele mai performante din punct de vedere al combaterii corupției, iar zece – printre cele mai puțin performante, au primit confirmare din partea indicatorilor mondiali privind guvernarea ai Băncii Internaționale pentru Reconstrucție și Dezvoltare (Băncii Mondiale). A se vedea și <http://info.worldbank.org/governance/wgi/worldmap.asp>.

<sup>10</sup> <http://www.transparency.org/cpi2011/results>.

<sup>11</sup> <http://www.transparency.org/cpi2011/results>.

<sup>12</sup> <http://www.transparency.org/cpi2012/results>.

<sup>13</sup> <http://www.transparency.org/cpi2013/results>.

Deși natura și amploarea corupției variază, aceasta dăunează atât statelor membre ale UE, cât și Uniunii Europene în ansamblu. Corupția produce daune financiare prin scăderea nivelului investițiilor, obstrucționarea funcționării corecte a pieței interne și reducerea finanțelor publice. De asemenea, corupția produce daune sociale prin faptul că grupările criminale organizate recurg la acte de corupție în vederea înfăptuirii altor infracțiuni grave, precum traficul de droguri și de ființe umane. În plus, dacă nu este combătută, corupția poate să submineze încrederea în instituțiile democratice și să slăbească răspunderea liderilor politici.

### *Percepția corupției în România*

Comisia Europeană a publicat un raport<sup>14</sup> bazat pe o evaluare generală a progreselor înregistrate de România<sup>15</sup>. În raport se constată că existau multe dintre elementele fundamentale necesare și că MCV a contribuit în mod semnificativ la reforma din România. Unul dintre elementele urmărite era punerea în aplicare a reformelor. Raportul, metodologia și concluziile acestuia au fost aprobate în cadrul concluziilor adoptate de către Consiliul de Miniștri<sup>16</sup>.

Raportul a fost marcat și de evenimentele petrecute în iulie 2012 în România, ridicând întrebări specifice cu privire la statul de drept și independența justiției din România. Aceste aspecte au fost abordate de Comisie în cadrul unui raport intermediar publicat în ianuarie 2013<sup>17</sup>. În raport s-a concluzionat că România pusese în aplicare doar unele dintre recomandările Comisiei care vizau aspectele menționate. S-a constatat, de asemenea, necesitatea accelerării progreselor în ceea ce privesc recomandările Comisiei referitoare la reforma sistemului judiciar, la integritate și la lupta împotriva corupției.

În prezentul raport sunt evaluate progresele pe care România le-a înregistrat în cele două domenii principale ale MCV – reforma sistemului judiciar și lupta împotriva corupției – de la publicarea rapoartelor amintite. Pe baza rapoartelor MCV publicate până în prezent se poate observa că progresele nu au fost ușor de obținut, iar cele obținute într-un domeniu pot fi îngrădite sau negate de regrese în alt domeniu. În decembrie 2013, acțiunile Parlamentului au demonstrat că principiile și obiectivele centrale ale reformei continuă să fie puse la încercare – pentru reiterarea acestor principii fiind necesară intervenția Curții Constituționale. Din această cauză este deosebit de dificil să se evalueze caracterul durabil al reformei și să se aprecieze dinamismul care există la nivel intern pentru asigurarea unei tendințe general pozitive.

MCV recomandă, de asemenea, depunerea unor eforturi intense pentru eliminarea corupției la toate nivelurile societății românești. Sondajele indică în mod constant că existența

<sup>14</sup>Raport al Comisiei către Parlamentul european și Consiliu privind progresele înregistrate de România în cadrul mecanismului de cooperare și de verificare , Bruxelles, 22.01.2014.

<sup>15</sup> COM (2012) 410 final.

<sup>16</sup> A se vedea Raportul MCV 2014, p.2.

<sup>17</sup> COM(2013) 47 final. Analizele și recomandările raportului au fost aprobate în cadrul concluziilor adoptate de Consiliul Afaceri Generale la 11 martie 2013 din Raport al Comisiei către Parlamentul european și Consiliu privind progresele înregistrate de România în cadrul mecanismului de cooperare și de verificare , Bruxelles, 22.1.2014.

pe scară largă a corupției constituie o sursă importantă de îngrijorare publică<sup>18</sup>. Deși aducerea în fața justiției a unor persoane notabile acuzate de corupție poate influența în mod pozitiv percepția generală, combaterea corupției la toate nivelurile presupune, de asemenea, depunerea unor eforturi susținute în scopul de a reduce posibilitățile de a comite fapte de corupție și, ulterior, de a arăta că faptele descoperite nu rămân fără consecințe. Continuă să treneze adoptarea unor astfel de măsuri manageriale și preventive<sup>19</sup>.

Strategia Națională Anticorupție este o inițiativă importantă prin care s-a reușit extinderea cadrului comun la un număr mare de instituții române, de exemplu, aproape 80% din autoritățile locale participă în prezent la strategie, acestea având desemnate persoane de contact pentru activitățile care au legătură cu implementarea strategiei. În concluziile și recomandările făcute, în ceea ce privește lupta împotriva corupției se propune: să se asigure că legislația în domeniul corupției se aplică în condiții de egalitate tuturor celor implicați; să se intensifice eforturile de urmărire penală a cazurilor de corupție, nu numai la nivel înalt ci și la scară mică; să se dezvolte Strategia Națională Anticorupție prin introducerea unor criterii de referință și a unor obligații coerente pentru administrația publică și o mai mare transparență cu privire la modalitatea de aplicare a acesteia.<sup>20</sup>

La începutul anului 2013 au fost realizate două sondaje Eurobarometru în vederea elaborării Raportului anticorupție al UE, clasament obținut cu ajutorul indicelui de percepție a corupției (IPC) publicat de Transparency International. Datele obținute privesc pe de o parte percepția generală referitoare la prevalența corupției și pe de altă parte, li s-a solicitat respondenților să definească situațiile concrete în care li s-a cerut să dea mită. Toate aceste informații centralizate și analizate au scos în evidență faptul că statele membre sunt caracterizate în moduri diferite, în unele state, chiar dacă respondenții consideră că fenomenul corupției este larg răspândit, totuși numărul real de persoane cărora li s-a solicitat să dea mită este scăzut și țări, cum este cazul și României, în care procentul celor cărora li s-a solicitat să dea mită este considerabil, alături și de o percepție că fenomenul corupției din țară este larg răspândit.<sup>21</sup>

La nivel european, trei sferturi dintre respondenți (76%) consideră că fenomenul corupției este larg răspândit în țara lor.<sup>22</sup>

La nivelul percepției publice, la nivel european, 4 din 10 societăți consideră corupția continuă o piedică în prestarea serviciilor publice de calitate la nivel central și local, ca un fenomen ce subminează administrarea eficientă a fondurilor publice, afectând în principal mediul de afaceri. Cu cât o societate este mai mică, cu atât mai mult corupția și nepotismul

<sup>18</sup> A se vedea Eurobarometrul nr. 374 din februarie 2012, [http://ec.europa.eu/public\\_opinion/archives/ebs/ebs\\_374\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/public_opinion/archives/ebs/ebs_374_en.pdf), și indicele de percepție a corupției din anul 2013 furnizat de Transparency International, <http://cpi.transparency.org/cpi2013/results/>.

<sup>19</sup> Este de remarcat, de exemplu, faptul că în numeroase cazuri de primari aflați într-o situație de incompatibilitate, nu s-a luat nicio măsură înainte ca ANI să înceapă să pună în evidență acest aspect. Controalele administrative existente nu s-au dovedit, așadar, a fi eficiente.

<sup>20</sup> Raport al Comisiei către Parlamentul european și Consiliu privind progresele înregistrate de România în cadrul mecanismului de cooperare și de verificare, Bruxelles, 22.1.2014, p.14.

<sup>21</sup> Raport al Comisiei către Consiliu și Parlamentul european - Raportul anticorupție al UE, COM(2014) 38,3.2.2014, p.6.

<sup>22</sup> Raport al Comisiei către Consiliu și Parlamentul european - Raportul anticorupție al UE, COM(2014) 38,3.2.2014, p.7.



ridică probleme.

Plecând de la analiza raportului Comisiei Europene privind progresele realizate de România în cadrul MCV, raport ce pune accentul pe consolidarea politicii generale anticorupție, în special prin îmbunătățirea coordonării la cel mai înalt nivel și elaborarea unei strategii care să permită pedepsirea actelor de corupție, trebuie avute în vedere, atunci când vorbim despre corupție și mai ales despre strategii anticorupție ca acestea să fie multidisciplinare, să vizeze puterea executivă, legislativă și judecătorească, dar și autoritățile publice locale și chiar societatea civilă. În urma coroborării recomandărilor Comisiei Europene și a indicatorilor interni și externi specializați în evaluarea percepției și a impactului corupției, România se poziționează sub media țărilor membre ale Uniunii Europene.

#### **BIBLIOGRAFIE:**

Cristi Danielet, *Corupția și anticorupția în sistemul juridic*, Editura.C.H.Beck, București, 2009.

Dumitru A.P.Florescu, Dan Bucur, Theodor Mrejeru, Marius Pantea, Andreea Martinescu, Vasile Manea, *Evaziunea fiscală*, Editura Universul Juridic, București, 2013.

Elena Cherciu, *Corupția, caracteristici și particularități în România*, Editura.Lumina Lex, București, 2004.

The World Bank, *Corupția și combaterea ei*, Editura Irecson, București, 2003.

Convenția civilă asupra corupției, adoptată la Strasbourg, la 4 noiembrie 1999, ratificată de România prin Legea nr.147/01.04.2002, publicată, în Monitorul Oficial nr.260 din 18 aprilie 2002.

Convenția penală asupra corupției, adoptată la Strasbourg în 27 ianuarie 1999, ratificată de România prin Legea nr.27/16.01.2002, publicată în Monitorul Oficial nr. 65 din 30 ianuarie 2002.

Raportul Comisiei către Parlamentul european și Consiliu privind progresele înregistrate de România în cadrul mecanismului de cooperare și de verificare, Bruxelles, 22.01.2014.

Raportul Comisiei către Consiliu și Parlamentul european - Raportul anticorupție al UE,COM(2014) 38,3.2.2014.

Raportul Comisiei Europene COM(2011) 460 final privind progresele realizate de România în cadrul mecanismului de cooperare și verificare, dat publicității la 20 iulie 2011.

Comunicarea Comisiei către Parlamentul European, Consiliu și Comitetul Economic și Social European, Bruxelles, 6 iunie 2011, COM (2011) 308 final.

Raportul MCV 2014.

Analizele și recomandările raportului au fost aprobate în cadrul concluziilor adoptate de Consiliul Afaceri Generale la 11 martie 2013 din Raport al Comisiei către Parlamentul european și Consiliu privind progresele înregistrate de România în cadrul mecanismului de cooperare și de verificare , Bruxelles, 22.1.2014.