

<https://doi.org/10.52326/mled2025.11>

DE CE CONTEAZĂ ECONOMIA INSTITUȚIONALĂ? ROLUL REGULILOR FORMALE ȘI INFORMALE ÎN PERFORMANȚA ECONOMICĂ A STATELOR ÎN TRANZIȚIE

Cornel COȘER, doctor în științe economice, lector universitar

ORCID iD: <https://orcid.org/0009-0001-8441-6729>

Academia de Studii Economice din Moldova (ASEM), strada Mitropolit Gavriil Bănulescu-Bodoni 61, Chișinău

Director și Partener Gateway & Partners, strada Sfatul Țării 27, Chișinău
cornel.coser@gatewaypartners.eu

Abstract: Institutional economics plays an essential role in explaining the economic performance of transition countries, highlighting how the interaction between formal and informal rules influences the results of economic reforms. A comparative study between the Republic of Moldova and Romania reveals that, despite the existence of an advanced legal framework, reforms can fail if they are not aligned with unwritten social norms and practices. Through a qualitative approach that includes analysis of the literature, case studies, and recent reports, as well as analytical tools specific to institutional economics, the paper provides an in-depth understanding of real institutional mechanisms. It supports the formulation of more effective public policies adapted to the local context, thus contributing to the sustainable economic development of Eastern European countries. The integration of classical theories with regional particularities makes an original contribution, aimed at practitioners in the field of public administration and economic policy consulting.

Keywords: institutional economics, formal and informal institutions, post-transition reforms, Republic of Moldova, Romania, governance, public policy, economic development, transaction costs, applied economics.

Abstract: Economia instituțională joacă un rol esențial în explicarea performanței economice a statelor în tranziție, evidențiind modul în care interacțiunea dintre regulile formale și cele informale influențează rezultatele reformelor economice. Studiul comparativ între Republica Moldova și România relevă că, în ciuda existenței unui cadru legal avansat, reformele pot eșua dacă nu sunt aliniate cu normele și practicile sociale nescrise. Printr-o abordare calitativă ce include analiza literaturii de specialitate, studii de caz și rapoarte recente, precum și instrumente analitice specifice economiei instituționale, lucrarea oferă o înțelegere aprofundată a mecanismelor instituționale reale. Aceasta susține formularea unor politici publice mai eficiente și adaptate contextului local, contribuind astfel la dezvoltarea economică durabilă a țărilor est-europene. Integrarea teoriilor clasice cu particularitățile regionale aduce o contribuție originală, orientată către practicienii din domeniul administrației publice și consultanței în politici economice.

Cuvinte-cheie: economie instituțională, instituții formale și informale, reforme post-tranziție, Republica Moldova, România, guvernare, politici publice, dezvoltare economică, costuri de tranzacție, economie aplicată.

INTRODUCERE

În multe economii aflate în tranziție, reformele sunt adesea formulate în termeni normativi sau tehnici, fără o înțelegere suficientă a cadrului instituțional real în care acestea urmează să fie implementate. Economia instituțională propune o abordare diferită, centrată pe analiza regulilor formale și informale, a comportamentelor organizaționale și a stimulentei care guvernează deciziile actorilor economici și politici [3].

Instituțiile pot fi definite ca regulile jocului în cadrul unei societăți – fie ele formale (legi, regulamente, constituții), fie informale (norme sociale, obiceiuri, rețele de influență). Potrivit lui Douglass North [3], acestea sunt „constrângerii create de om care structurează interacțiunea politică, economică și socială”. Diferența între regula scrisă și regula trăită este adesea esențială în

evaluarea performanței instituționale. Acemoglu și Robinson [1] argumentează că națiunile eșuează nu din lipsa de resurse, ci din cauza instituțiilor extractive care reduc capacitatea de inovare și adaptare.

MATERIAL ȘI METODĂ

Articolul adoptă o abordare calitativă, bazată pe analiză comparativă instituțională între Republica Moldova și România; examinarea literaturii fundamentale din economia instituțională; utilizarea studiilor de caz și a rapoartelor recente (ex. SIGMA); includerea unor instrumente analitice din economia instituțională aplicată, precum mapping-ul stakeholderilor, analiza stimulentei și auditul instituțional. Metoda triangulează datele din surse academice cu observații practice și documente de politici publice.

REZULTATE ȘI DISCUȚII

Economia instituțională a apărut ca răspuns la limitele teoriilor economice neoclasice, care presupun comportamente raționale și informație perfectă. În schimb, economia instituțională recunoaște caracterul limitat al raționalității umane și rolul crucial pe care îl joacă instituțiile în reducerea incertitudinii și în coordonarea socială. Douglass North, laureat al Premiului Nobel, a fost unul dintre pionierii acestui curent, argumentând că instituțiile – înțelese ca reguli formale și informale – determină performanța economică pe termen lung [3, pag. 4].

Printre alți autori de referință se numără Elinor Ostrom [4, pag. 15], care a arătat cum comunitățile pot autogestiona resursele comune fără intervenție externă. Lucrarea sa de referință, *Governing the Commons: The Evolution of Institutions for Collective Action*, rămâne fundamentală pentru înțelegerea guvernancei policentrice și a modului în care instituțiile informale pot susține dezvoltarea durabilă. Fără intervenție externă, și Dani Rodrik [5, pag. 18], care a pledat pentru politici instituționale „compatibile cu contextul” (second-best institutions), adaptate realităților locale. Mai recent, dezvoltarea conceptului de „economii cu instituții hibride” - Grindle - a permis o înțelegere mai nuanțată a statelor unde coexistă reguli formale moderne și practici informale persistente [2, pag. 6].

În mod particular, în regiuni precum Europa de Est sau Balcanii de Vest, tranziția post-socialistă a fost adesea privită prin prisma ajustărilor structurale și a transpunerii acquis-ului comunitar, fără o reflecție critică asupra coerenței instituționale interne. În acest context, un număr semnificativ de reforme au eșuat sau au fost aplicate superficial, deoarece nu au fost adaptate realităților instituționale, adesea divergente de modelele formale. Acest articol propune o lectură aplicată a economiei instituționale, ilustrând implicațiile sale în analiza și designul politicilor publice.

Economia instituțională aplicată devine astfel o unealtă esențială nu doar pentru cercetători, ci și pentru practicieni – consultanți, decidenți și lideri locali – interesați să înțeleagă de ce unele reforme nu funcționează și cum pot fi ele redesenate pentru a avea impact real.

În multe economii aflate în tranziție, reformele sunt adesea formulate în termeni normativi sau tehnici, fără o înțelegere suficientă a cadrului instituțional real în care acestea urmează să fie implementate. Economia instituțională propune o abordare diferită, centrată pe analiza regulilor formale și informale, a comportamentelor organizaționale și a stimulentei care guvernează deciziile actorilor economici și politici [3].

Instituțiile ca fundament al dezvoltării

Instituțiile reprezintă setul de reguli – scrise și nescrise – care structurează comportamentele individuale și colective. În accepțiunea lui Douglass North, instituțiile sunt „constrângeri create de om care structurează interacțiunea politică, economică și socială” [3]. Ele oferă previzibilitate, reduc incertitudinea și facilitează cooperarea. În absența lor sau în prezența unor instituții slabe, interacțiunile devin costisitoare, iar dezvoltarea economică este frânată.

O distincție fundamentală în economia instituțională este cea dintre instituțiile formale și cele informale. Instituțiile formale includ legi, constituții, reglementări și politici oficiale. Acestea sunt adesea codificate, cunoscute public și asociate cu structuri administrative.

Instituțiile informale, în schimb, sunt norme sociale, convenții culturale, valori colective sau reguli nescrise care ghidează comportamentul cotidian. Acestea pot susține sau, dimpotrivă,

submina arhitectura formală a statului. Pentru a evidenția diferențele, prezentăm următorul tabel comparativ.

Tabelul 1. Diferențele dintre instituțiile formale și cele informale

Tip de instituție	Exemplu concret	Mod de transmitere	Stabilitate	Impact asupra reformelor
Instituție formală	Legea achizițiilor publice	Documente oficiale	Variabilă	Ridicat dacă este aplicată corect
Instituție informală	Cultura tolerării corupției	Transmisie socială/culturală	Mare	Poate submina eficiența reformei
Instituție formală	Constituția unui stat	Adoptare parlamentară	Medie	Creează cadru de guvernare
Instituție informală	Rețele clientelare în administrație	Practici repetitive	Mare	Ocolește sau deturneză regulile

Sursa: elaborat de autor în baza studiului bibliografic

D. Acemoglu și J. Robinson disting între instituții „incluzive”, care încurajează participarea largă și creează oportunități economice, și instituții „extractive”, care concentrează puterea și resursele în mâinile unor elite [1]. Țările cu instituții extractive tind să fie mai puțin stabile, mai sărace și mai vulnerabile la crize.

North subliniază ideea de „costuri de tranzacție” generate de neîncrederea în reguli și incertitudine. Aceste costuri cresc atunci când instituțiile informale intră în conflict cu cele formale [3]. De exemplu, o lege a transparenței achizițiilor publice poate fi perfect formulată, dar dacă normele culturale și stimulentele reale favorizează lipsa de responsabilitate sau corupția, efectul acesteia va fi nul. Economia instituțională explică acest fenomen prin conceptul de „reguli în uz” (rules-in-use) – adesea diferite de „regulile de pe hârtie” (rules-in-form).

Prin urmare, succesul reformelor nu depinde doar de calitatea tehnică a politicilor sau de armonizarea juridică, ci și de alinierea dintre cele două tipuri de instituții.

Instituțiile reprezintă setul de reguli – scrise și nescrise – care structurează comportamentele individuale și colective. În accepțiunea lui Douglass North, instituțiile sunt „constrângeri create de om care structurează interacțiunea politică, economică și socială” [3]. Ele oferă previzibilitate, reduc incertitudinea și facilitează cooperarea. În absența lor sau în prezența unor instituții slabe, interacțiunile devin costisitoare, iar dezvoltarea economică este frânată.

Instituțiile formale includ legi, reglementări, constituții sau mecanisme de control public. Cele informale, deseori ignorate în procesul de reformă, includ norme sociale, cultură organizațională, rețele clientelare, valori colective sau modele de loialitate informală. Ele pot susține sau, dimpotrivă, submina arhitectura formală a statului.

Cazul Republicii Moldova și al României

România și Republica Moldova sunt două exemple relevante pentru analiza tensiunii dintre convergența formală cu standardele UE și persistența regulilor informale, moștenite din regimul autoritar sau perpetuate de rețele clientelare locale. Ambele state au inițiat reforme structurale importante, dar rezultatele acestora variază semnificativ în funcție de capacitatea instituțională efectivă și de nivelul de internalizare a regulilor formale de către actorii instituționali.

În Republica Moldova, reformele privind funcția publică, digitalizarea administrației sau transparența bugetară au fost frecvente și aparent ambițioase. Cu toate acestea, capacitatea administrativă rămâne redusă, iar mecanismele de coordonare interinstituțională sunt adesea formale, fără impact real. Exemplele includ participarea publică limitată la consultările legislative, controlul politic asupra agențiilor independente sau implementarea selectivă a deciziilor strategice.

În România, descentralizarea administrativă este blocată de un amestec de lipsă de autonomie reală a autorităților locale și lipsă de capacitate. Deși atribuțiile au fost formal transferate, finanțarea și formarea profesională nu au însoțit acest proces, generând o formă de descentralizare „declarativă” [6]. În plus, implementarea politicilor naționale suferă din cauza

fragmentării instituționale și a suprapunerii de competențe între nivelurile guvernamentale [7]. Pentru a evidenția aceste discrepanțe instituționale, prezentăm tabelul 2.

Tabelul 2. Aspecte instituționale – Republica Moldova versus România

Aspect instituțional	Republica Moldova	România
Capacitate administrativă	Redusă; multe funcții sunt nominale și slab profesionalizate	Medie; funcționari bine calificați în ministere, dar diferențe mari la nivel local
Participare publică	Formală; consultări rare și netransparente	Mai structurată, dar adesea superficială
Coordonare interinstituțională	Slabă; conflicte de competențe, lipsă de leadership	Mai coerentă, dar afectată de rivalități politice
Autonomie a agențiilor independente	Redusă; influență politică majoră	Medie; sunt respectate mai frecvent standardele de independență
Transparența bugetară și digitalizare	În curs; platforme funcționale dar slab utilizate	Dezvoltată; SEAP și alte instrumente funcționează relativ bine
Instituții hibride	Foarte frecvente	Existente, dar în regresie după aderarea la UE

Sursa: elaborat de autor în baza studiului bibliografic

Existența paralelă a regulilor formale și a celor informale generează ceea ce unii autori numesc „instituții hibride”. Acestea pot funcționa pe termen scurt, dar pe termen lung compromit încrederea în stat, reduc eficiența politicilor publice și alimentează un comportament oportunist în rândul actorilor instituționali.

În ambele cazuri, analiza instituțională aplicată este necesară pentru a evita perpetuarea unei guvernante „de fațadă” și pentru a fundamenta politici publice cu ancorare în realitate.

România și Republica Moldova sunt două exemple relevante pentru analiza tensiunii dintre convergența formală cu standardele UE și persistența regulilor informale, moștenite din regimul autoritar sau perpetuate de rețele clientelare locale. În Republica Moldova, reformele privind funcția publică, digitalizarea administrației sau transparența bugetară au fost frecvente și aparent ambițioase. Cu toate acestea, capacitatea administrativă rămâne redusă, iar mecanismele de coordonare interinstituțională sunt adesea formale, fără impact real. Exemplele includ participarea publică limitată la consultările legislative, controlul politic asupra agențiilor independente sau implementarea selectivă a deciziilor strategice.

În România, descentralizarea administrativă este blocată de un amestec de lipsă de autonomie reală a autorităților locale și lipsă de capacitate. Deși atribuțiile au fost formal transferate, finanțarea și formarea profesională nu au însoțit acest proces, generând o formă de descentralizare „declarativă”. Rapoartele SIGMA evidențiază frecvent discrepanțele dintre legislație și aplicarea ei efectivă.

Existența paralelă a regulilor formale și a celor informale generează ceea ce unii autori numesc „instituții hibride”. Acestea pot funcționa pe termen scurt, dar pe termen lung compromit încrederea în stat, reduc eficiența politicilor publice și alimentează un comportament oportunist în rândul actorilor instituționali.

Instrumente din economia instituțională aplicată

Consultanța în economie instituțională aplicată implică o diagnoză atentă a „realității instituționale” și un design contextualizat al politicilor. Câteva dintre instrumentele utilizate includ:

- audit instituțional – analiza capacităților formale și informale ale organizațiilor;
- stakeholder mapping – identificarea actorilor relevanți, a relațiilor de influență și a stimulentei acestora;
- analiza stimulentei – înțelegerea logicii comportamentale a funcționarilor sau a altor părți interesate;

• tehnici de co-creare – ateliere și platforme participative care generează legitimitate instituțională și învățare colectivă.

În Republica Moldova, aceste metode au fost testate în proiecte ale companiei de consultanță Gateway & Partners, precum:

- Acceleratorul de Export (UNDP AdTrade) – unde au fost evaluate capacitățile reale ale organizațiilor de suport în afaceri de a însoți firmele în procesul de internaționalizare;
- Carta Albă a IMM-urilor din industria ușoară (APIUS) – unde au fost cartografiate și analizate blocajele de guvernare în relația dintre antreprenori și decidenți;
- Programul de Instruire pentru Biroul de Integrare Europeană (BIE, Guvernul Republicii Moldova) – unde analiza instituțională a fundamentat un program complex de instruire pentru consolidarea capacității administrative.

Aceste exemple demonstrează utilitatea unei abordări ancorate în realitate și a unui model de intervenție care pleacă de la înțelegerea contextului instituțional, nu de la transpunerea mecanică a bunelor practici internaționale.

CONCLUZII

Economia instituțională aduce un cadru analitic indispensabil pentru înțelegerea complexității din spatele succesului sau eșecului reformelor. În contextul Republicii Moldova și României, ea oferă cheia pentru a înțelege de ce unele politici „bine scrise” nu dau rezultate și cum pot fi ajustate astfel încât să funcționeze efectiv.

Pentru a sistematiza concluziile, prezentăm mai jos un rezumat tabelar al principalelor provocări instituționale și recomandări corespunzătoare:

Tabelul 3. Tabel de sinteză – provocări și recomandări instituționale

Provocare instituțională	Exemplu concret	Recomandare aplicabilă	Legătură cu teoria economică instituțională
Dominanța instituțiilor informale	Rețele clientelare în administrație	Introducerea de mecanisme de transparență și sancțiuni	North (1990) – reguli în uz vs reguli pe hârtie
Reformă formală fără ancorare locală	Adoptarea de legi fără consultare reală	Co-creare instituțională cu stakeholderii locali	Rodrik (2007) – instituții „second-best”
Disfuncții în coordonarea interinstituțională	Agenții care dublează sau se sabotează	Audit instituțional + clarificarea mandatelor	SIGMA (2022); North (1990) – costuri de tranzacție
Participare publică simbolică	Consultări organizate formal, dar ineficiente	Platforme reale de deliberare participativă	Ostrom (2005) – guvernare policentrică
Inerția birocratică și lipsa stimulentei	Funcționari demotivați în administrația locală	Redesenarea stimulentei și indicatorilor de performanță	Acemoglu & Robinson (2012) – instituții extractive

Sursa: elaborat de autor

Este nevoie de o schimbare de paradigmă: de la planificare normativă la design instituțional realist. De la reforme impuse „din afară” la procese co-create „din interior”. Iar această schimbare necesită consultanți, lideri și decidenți capabili să înțeleagă complexitatea și dinamica regulilor în uz.

În acest context, este esențială promovarea politicilor publice bazate pe dovezi (evidence-based policy), în care deciziile sunt fundamentate pe analiza realității instituționale, nu pe modele prestabilite. Economia instituțională oferă tocmai instrumentele necesare pentru acest tip de

abordare, ajutând la evitarea mimetismului instituțional și la creșterea relevanței intervențiilor publice.

În concluzie, instituțiile informale au un impact decisiv în explicarea succesului sau eșecului reformelor, în special în contexte post-sovietice. Dizarmonia dintre regulile formale și cele informale generează costuri de tranzacție ridicate, blocaje administrative și pierderea încrederii publice, iar reformele sustenabile necesită adaptare contextuală, participare deliberativă și coerență instituțională – nu doar transpunerea mecanică a legislației europene.

Astfel, economia instituțională aplicată oferă un set coerent de instrumente utile pentru evaluarea și proiectarea politicilor publice în contextul extinderii UE și al reformelor de integrare.

Economia instituțională aduce un cadru analitic indispensabil pentru înțelegerea complexității din spatele succesului sau eșecului reformelor. În contextul Republicii Moldova și României, ea oferă cheia pentru a înțelege de ce unele politici „bine scrise” nu dau rezultate, și cum pot fi ajustate astfel încât să funcționeze efectiv.

REFERINȚE BIBLIOGRAFICE

1. ACEMOGLU, D., & ROBINSON, J. A. Why nations fail: The origins of power, prosperity, and poverty. Crown Publishing Group. 2012
2. GRINDLE, M. S. Good enough governance revisited. *Development Policy Review*, 29(S1), S199–S221. 2011
3. NORTH, D. C. Institutions, institutional change and economic performance. Cambridge University Press. 1990
4. OSTROM, E. Governing the commons: The evolution of institutions for collective action. Cambridge University Press. 2005
5. RODRIK, D. One economics, many recipes: Globalization, institutions, and economic growth. Princeton University Press. 2007
6. SIGMA. Public governance review: Romania. OECD Publishing. 2022
7. World Bank. Enhancing government effectiveness and transparency: The fight against corruption. 2021