

Rezolvarea problemelor fiscal-bugetare ale României: e nevoie de acțiune, nu de peticire urgentă

12 mai 2023

*Centrul pentru Monitorizarea Transparenței
și Responsabilității Fiscal Bugetară*

Introducere

România se confruntă cu probleme semnificative din punct de vedere fiscal-bugetar. Acestea au la bază insustenabilitatea finanțelor publice, veniturile fiscale reduse și utilizarea inadecvată a fondurilor europene. Măsurile propuse de Ministerul Finanțelor (MF) pentru a aborda aceste probleme sunt insuficiente și nu tratează problemele fundamentale. În schimb, este necesară o serie de dezbateri publice pentru a evalua prioritățile de finanțare, prioritizarea investițiilor și îmbunătățirea credibilității bugetului. Alocarea și distribuția bugetelor locale din România sunt insustenabile și ineficiente, ducând la cheltuieli mari cu personalul și la investiții publice reduse. Pentru a aborda aceste provocări, recomandăm evaluarea priorităților de finanțare, efectuarea unei evaluări transparente a cheltuielilor bugetare, prioritizarea investițiilor, stabilirea transparenței în contractele publice, colaborarea cu autoritățile locale și societatea civilă și realizarea unei evaluări oneste și a re poziționării realiste a cheltuielilor administrative. Aceste recomandări pot contribui la îmbunătățirea situației bugetar-fiscale din România. Pe lângă datele existente privind bugetele locale, sugerăm cercetarea alocării și distribuției bugetelor naționale pentru a identifica domeniile în care fondurile publice sunt risipite și pentru a urmări execuția contractelor publice. Este, de asemenea, esențial să evaluăm eficiența cheltuielilor pentru investițiile publice și să prioritizăm investițiile pentru un impact maxim.

Proiect derulat de:



Problema

Ministerul Finanțelor (MF) a publicat luni, 8 mai, proiectul [Ordonanței de Urgență](#), ce conține măsurile fiscal-bugetare, pentru acoperirea „găurii” din bugetul României.

Ordonanța de Urgență propusă de Ministerul Finanțelor reprezintă o încercare dezamăgitoare de a aborda problemele bugetar-fiscale ale României. Deși măsurile propuse pot aduce bani suplimentari la buget, ele nu abordează problemele fundamentale ale atragerii de fonduri externe și sustenabilității bugetului.

Măsurile propuse de guvern rezolvă doar probleme minore și nu abordează problemele sistemice care au cauzat în primul rând problemele bugetar-fiscale ale României.

Ordonanța de Urgență aduce și mai mult control guvernamental, cu soluții menite să rezolve problema pe termen scurt, prin aprobarea lunară a creditelor de angajament.

Reducerea cabinetelor demnitarilor nu înseamnă nimic, având în vedere numărul de peste 200 de secretari de stat și un număr mare de subsecretari (iar în versiunea publicată a OUG, nu există măsuri și pentru reducerea numărului acestora). De asemenea, reducerea posibilității de a fi membru al consiliului de administrație într-un număr maxim de două întreprinderi publice are impact zero, deoarece bugetul pentru aceste consilii pare că rămâne neschimbat.

Pentru a aborda cu adevărat problemele bugetar-fiscale actuale din România, guvernul trebuie să prioritizeze investițiile, în special execuția lor, atât din fonduri europene, cât și din resurse naționale. Acest lucru înseamnă stabilirea transparenței în contractele publice, astfel încât execuția lor să poată fi urmărită prin contractare deschisă. Guvernul ar trebui, de asemenea, să colaboreze cu autoritățile locale și societatea civilă în implementarea și monitorizarea proiectelor majore de reformă și investiții, în special din PNRR, pentru a identifica și corecta prompt eventualele abateri. În plus, este necesară o

Proiect derulat de:



evaluare sinceră și o re poziționare realistă a cheltuielilor administrative (personal + bunuri și servicii) pentru comunitățile unde depopularea a dus la cheltuieli nesustenabile.

Bugetul de stat ar trebui să prioritizeze domenii precum educația, sănătatea și investițiile, pentru a deveni un instrument de ajutor și dezvoltare care își gestionează bugetele și acțiunile cu transparență. Ordonanța de Urgență propusă abordează doar simptomele și nu vindecă boala. Este timpul ca guvernul să adopte o abordare serioasă a problemelor bugetar-fiscale ale României și să implementeze recomandările noastre pentru a rezolva problemele fundamentale.

Principalele măsuri propuse de MF presupun:

- Reducerea cu 10% a cheltuielilor aprobate pentru anul 2023 la titlul „Bunuri și servicii” (art. 2);
- Interzicerea autorităților și instituțiilor publice de a achiziționa, prelua în leasing sau închiria autoturisme, mobilier și aparatură de birotică (art. 3);
- Reducerea numărului maxim de posturi din cadrul cabinetului și cancelariei (art.19);
- Oprirea angajărilor în instituții și autorități publice, cu excepția domeniilor învățământului și sănătății, precum și a posturilor unice sau pentru care s-au desfășurat deja procedurile de angajare la data intrării în vigoare a OUG (art. 4).

Toate măsurile pot fi consultate în textul OUG și în nota de fundamentare, [publicate pe site-ul Ministerului Finanțelor](#).

Proiect derulat de:



O analiză a măsurilor propuse

România a intrat în procedura de deficit bugetar excesiv chiar înainte de pandemie, din cauza insustenabilității finanțelor publice. Țara se confruntă cu lipsa veniturilor datorită veniturilor fiscale reduse, capacității scăzute de colectare și utilizării inadecvate a fondurilor europene, inclusiv a celor din PNRR. Prioritățile de cheltuieli nesustenabile și pe termen scurt, precum pensiile speciale, investițiile publice reduse și alocarea ineficientă a resurselor prin cheltuieli mari cu personalul la nivel local, agravează situația.

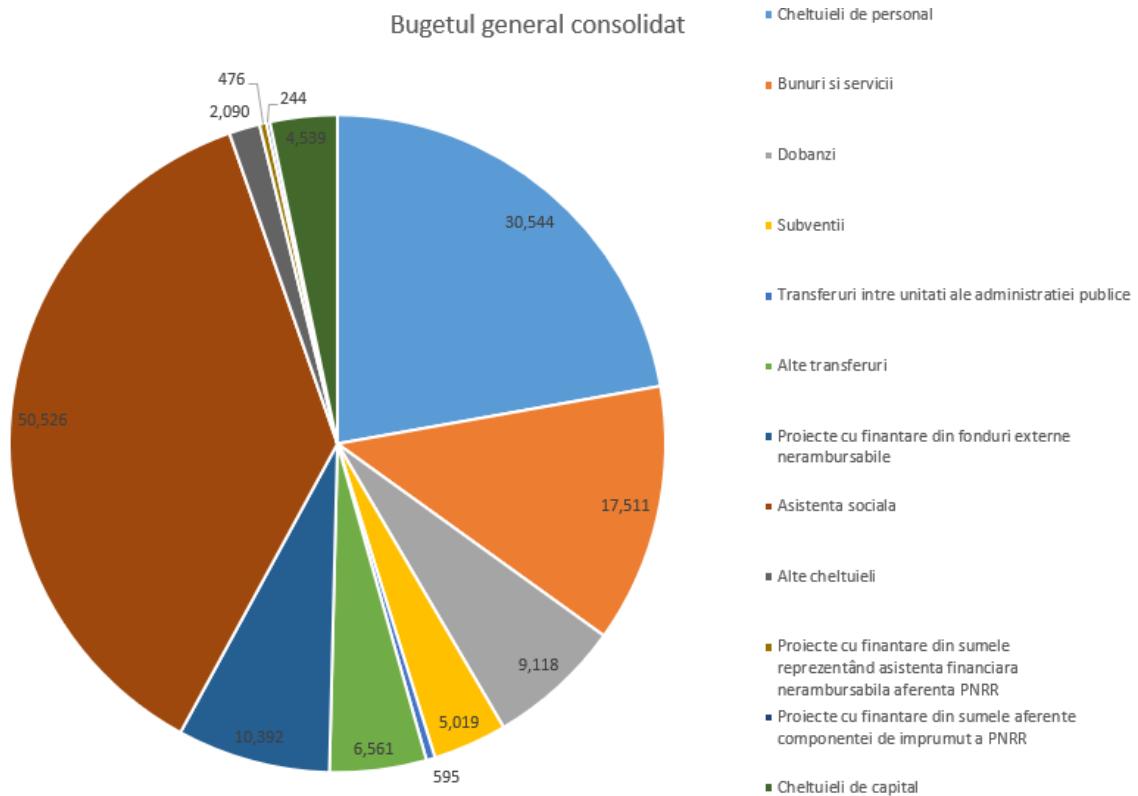
Ordonanța nu rezolvă decât niște probleme minore, nu pe cele sistemice care ne-au adus aici:

- Avem o problemă cu sustenabilitatea finanțelor publice. Acest lucru este recunoscut și de guvernanți, e o problemă care apare în recomandările specifice de țară de ani de zile, dar și în negocierile de aderare la OCDE.
- Mai precis, nu ne ajungem cu banii. Problema vine din două direcții:
 - ◆ Nu reușim să colectăm sau să atragem venituri suficiente. Încasăm venituri fiscale puține, avem o capacitate scăzută de colectare, la care se mai adaugă și incapacitatea de a folosi la maximum Fondurile Europene, inclusiv pe cele din PNRR.
 - ◆ Avem o serie de **cheltuieli nesustenabile** și/ sau fără impact pe termen lung, neprioritizate (pensii speciale, investiții publice scăzute, dar și cheltuielile de personal - nu vorbim de profesori și medici, ci de o alocare ineficientă a resurselor prin procentul mare de cheltuieli de personal la nivel local).

Proiect derulat de:



Orice măsuri pentru a reduce costurile inutile ar trebui să pornească de la un proces obiectiv de revizuire a cheltuielilor, nu neapărat de la o măsură care să se potrivească tuturor.



Structura cheltuielilor Bugetului general consolidat - execuția bugetară pe primul trimestru 2023 (în milioane lei)

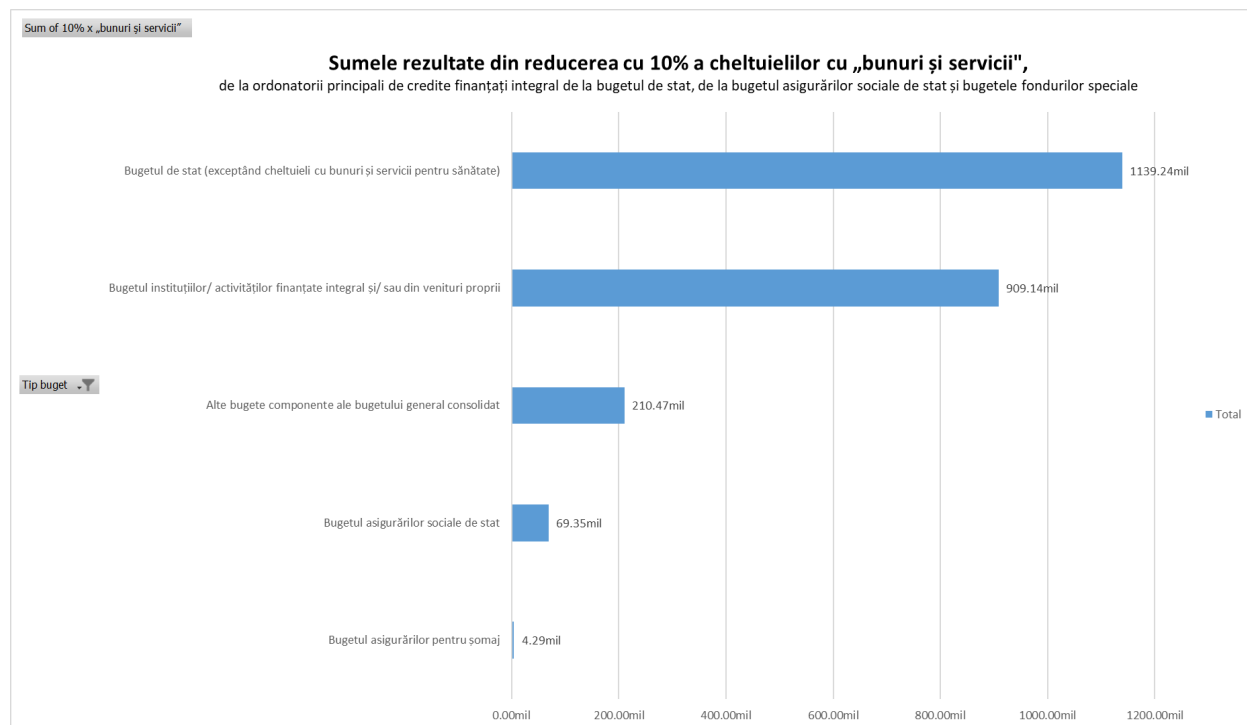
Costuri cu bunuri și servicii

Prin reducerea cheltuielilor cu 10%, de la titlul „Bunuri și servicii”, din cadrul bugetului general consolidat, dar exceptând autoritățile publice locale, Fondul Național Unic de Asigurări Sociale de Sănătate (FNUASS) și având în vedere excepțiile prevăzute în OUG pentru cheltuielile cu sănătatea (excluse, de noi, din cheltuielile cu bunuri și servicii

Proiect derulat de:



pentru domeniul sănătății din [bugetul de stat](#)), **rezultă economisirea a aproximativ 2,3 miliarde lei**. Din bugetele ordonatorilor principali de credite, cele mai mari sume de bani (exceptând CNAS), prin tăierea a 10% din cheltuielile cu bunuri și servicii, provine de la: Ministerul Sănătății (0.67 mld lei); Ministerul Apărării Naționale (0.45 mld lei) și Ministerul Afacerilor Interne (0.15 mld lei). Bugetul FNUASS pentru bunuri și servicii reprezintă un total de 37.9 miliarde de lei, fonduri pe care nu le-am luat în considerare, deoarece bugetul nu este suficient de detaliat încât să permită o aproximare a economisirii de fonduri, în urma măsurilor propuse de Ministerul Finanțelor. [Impactul bugetar estimat de Ministerul Finanțelor](#) rezultat în urma modificărilor cheltuielilor bugetare este de 5.3 mld de lei, ceea ce înseamnă că restul de aproximativ 3 miliarde de lei sunt economisite, în mare parte, prin tăierea cheltuielilor de personal.



Proiect derulat de:



Chiar dacă aceste măsuri „aduc” niște bani în plus la buget, nu rezolvă problema majoră a neatragerii de fonduri externe și nu rezolvă criza actuală. Așa cum am văzut în [analiza despre „gaura” bugetară](#), în primul trimestru al anului fondurile din PNRR au fost asimilate în proporție mică față de ce s-a bugetat (sub 11% din componenta de împrumut și puțin peste 17% din componenta nerambursabilă).

Cheltuieli de personal

Pentru a înțelege impactul opririi angajării de noi personal, trebuie mai întâi să ne uităm la suma cheltuielilor plătite pentru personal.

Pentru nivelul central

Dacă ne uităm la **sumele alocate și execuția lor pentru cheltuieli de personal din bugetul de stat**, vedem că pe primul trimestru avem o „economie” de aproximativ 1.3 miliarde lei. Dacă excludem cheltuielile Ministerului Educației, aceasta înseamnă, gross modo, că din „înghețarea” cheltuielilor de personal la nivelul de acum, ar rezulta o economie de aproximativ 1 miliard de lei pe trimestru. Însă este clar că această aproximare este una foarte puțin sensibilă la diferențele semnificative dintre ordonatori de credite. De exemplu, la Ministerul Apărării Naționale apare o diferență foarte mare între ceea ce s-a bugetat inițial și ceea ce apare la finalul primul trimestru.

Proiect derulat de:



[Vizualizează tabelul complet aici.](#)

Denumirea ordonatorului principal de credite	Program rectificat 2023	Trimestrul I	Trimestrul II	Trimestrul III	Trimestrul IV	Execuție Trimestrul I	Diferență	Diferență %
TOTAL din care:	63,180,866	16,767,422	17,155,371	13,162,133	16,095,940	15,432,939	1,334,483	7.96%
Ministerul Educației	23,000,000	6,034,000	6,490,000	5,880,000	4,596,000	5,803,930	230,070	3.81%
Ministerul Afacerilor Interne	13,658,920	3,579,000	3,577,000	3,477,000	3,025,920	3,495,868	83,132	2.32%
Ministerul Apărării Naționale	8,272,540	2,254,891	2,109,125	2,082,352	1,826,172	1,785,389	469,502	20.82%
Ministerul Finanțelor	3,500,000	909,311	911,024	878,611	801,054	826,101	83,210	9.15%
Inalta Curte de Casație și Justiție	2,646,930	707,758	719,318	705,158	514,696	648,301	59,457	8.40%
Ministerul Sănătății	2,621,500	665,000	665,000	665,000	626,500	563,637	101,363	15.24%
Serviciul Român de Informații	1,682,040	437,200	458,850	463,150	322,840	422,863	14,337	3.28%
Ministerul Public	1,427,289	383,800	376,356	356,121	311,012	311,060	72,740	18.95%
Ministerul Agriculturii și Dezvoltării Rurale	700,000	233,662	232,662	168,000	65,676	186,399	47,263	20.23%
Ministerul Afacerilor Externe	524,300	139,350	139,447	122,977	122,526	137,997	1,353	0.97%
Secretariatul General al Guvernului	520,000	156,184	142,573	129,828	91,415	123,587	32,597	20.87%
Serviciul de Telecomunicații Speciale	445,000	112,215	124,048	127,806	80,931	112,214	1	0.00%
Ministerul Muncii și Solidarității Sociale	437,850	122,268	130,499	118,794	66,289	105,298	16,970	13.88%
Ministerul Mediului, Apelor și Pădurilor	414,474	143,140	122,361	102,269	46,704	99,892	43,248	30.21%
Ministerul Justiției	366,670	86,600	90,400	94,800	94,870	79,055	7,545	8.71%
Camera Deputaților	359,520	87,501	130,552	70,552	70,915	83,908	3,593	4.11%
Serviciul de Informații Externe	335,980	85,000	87,000	83,000	80,980	76,249	8,751	10.30%
Curtea de Conturi	330,832	83,970	81,569	83,731	81,562	77,706	6,264	7.46%
Academia Română	300,000	77,978	75,900	75,900	70,222	72,002	5,976	7.66%
Serviciul de Protecție și Pază	225,984	65,773	70,234	72,476	17,501	65,767	6	0.01%
Senatul României	191,267	44,810	58,369	35,232	52,856	41,637	3,173	7.08%
Consiliul Superior al Magistraturii	153,292	40,287	40,237	41,344	31,424	36,290	3,997	9.92%
Ministerul Investițiilor și Proiectelor Europene	118,400	50,871	44,789	21,795	945	43,529	7,342	14.43%
Ministerul Economiei	100,000	31,788	30,468	27,467	10,277	28,123	3,665	11.53%
Ministerul Dezvoltării, Lucrărilor Publice și Administrației	89,530	28,810	28,420	28,170	4,130	25,244	3,566	12.38%

Pentru nivelul local

În 2022, județul cu cele mai mari cheltuieli de personal, raportat la totalul cheltuielilor, a fost Gorj, cu 31.88%, iar cele mai mici cheltuieli de personal au fost înregistrate în Bihor, cu 14.63 procente din totalul cheltuielilor. În medie, raportat la total, cele mai multe cheltuieli de personal se înregistrează în comune (medie de 24.27%; cea mai mare valoare înregistrată este de 31.13% în Gorj și Olt, iar cea mai mică de 18.85% în Tulcea), urmată de orașe cu un procent similar (medie de 24.02%; cea mai mică medie pe orașe este de 11.88%, în jud. Bistrița-Năsăud, iar cea mai mare 37.19% în Teleorman). Cheltuielile de personal reprezintă, în medie, 18.45% din execuțiile bugetare ale municipiilor (31.15% maximul, înregistrat în jud. Călărași; 8.30% minimul înregistrat, în jud. Sibiu). Cheltuielile de personal reprezintă astfel, în unele județe și localități, un procent mare din bugetul total al UAT-urilor.

Proiect derulat de:



Concluzii și recomandări

Ordonanța de urgență nu ajută pentru că impactul e minor și nu rezolvă niciuna dintre problemele structurale. Așa cum am observat mai sus, impactul pe reducerea cheltuielilor cu bunuri și servicii este minor. În plus, OUG-ul aduce control și mai mare la nivel guvernamental, cu soluții menite să rezolve problema pe termen scurt, prin aprobarea lunară a creditelor de angajament. Micșorarea cabinetelor demnitarilor nu înseamnă nimic, având în vedere numărul de peste 200 de secretari de stat și a numărului mare de subsecretari de stat. În plus, reducerea posibilității de a deține calitatea de membru al consiliului de administrație la maximum două întreprinderi publice are impact 0, pentru că bugetul pentru aceste consilii rămâne același.

Bugetul de stat, în loc să fie un instrument de ajutor și dezvoltare, cu care ajungem să prioritizăm unele domenii de genul educației, sănătății sau investițiilor, ajunge să fie de fapt o găleată ciuruită din care curg bani în toate direcțiile, fără noimă. Oprirea angajărilor, cu excepția celor din sănătate și educație, reprezintă un exemplu foarte bun, pentru că nimeni nu se uită la faptul că în aceste două sectoare dezastrele provin din alte direcții. Problema nu se rezolvă doar prin impunerea unor măsuri menite să nu facă și mai mult rău și în niciun caz nu se rezolvă doar prin cheltuieli de personal. În ceea ce privește investițiile, singura prioritarizare o reprezintă achizițiile de mașini: acela era locul predilect în care se duceau bani sau e o măsură propusă doar pentru că dă bine? Pentru că altminteri nu există nicio măsură de a accelera în vreun fel marea problemă din buget, așa cum arată el la execuția trimestrială - sub-execuția pe investiții atât din PNRR, cât și din bugetul de stat (cheltuieli de capital).

Proiect derulat de:



Pe măsură ce economia României încetinește și mai ales având în vedere apropierea unui an electoral extrem de complicat, considerăm că sunt necesare o serie de dezbateri în societate apropo de felul în care arată prioritățile de finanțare și cum putem să folosim la maximum oportunitățile pe care le avem din fonduri europene. În mod concret, aceasta poate presupune următoarele **recomandări**:

1. Inițierea de dezbateri publice cu societatea civilă și alți actori interesați în ceea ce privește o evaluare onestă privind prioritățile de finanțare din bugetul public.
2. Realizarea unei evaluări transparente privind cheltuielile bugetare (*spending review*) din care să reiasă în mod obiectiv care sunt zonele în care se risipesc bani publici.
3. Prioritizarea investițiilor și mai ales executarea acestora (*budget credibility*), atât din fonduri europene, cât și din resurse naționale. Transparentizarea contractelor publice astfel încât execuția acestora să poată fi urmărită (*open contracting*).
4. Parteneriatul cu autoritățile locale și societatea civilă în implementarea și monitorizarea implementării proiectelor majore de reformă și de investiții, mai ales din PNRR, astfel încât derapajele să poată fi identificate și corectate din timp.
5. Evaluarea onestă și reșezarea pe criterii realiste a cheltuielilor administrative (cheltuieli de personal + bunuri și servicii) pentru comunitățile în care depopularea a dus la nesustenabilitatea cheltuielilor.

Documentul face parte din materialele [Centrului pentru Monitorizarea Transparenței și Responsabilității Fiscal Bugetară](#).

*Proiect derulat de Funky Citizens cu sprijinul financiar Active Citizens Fund România, program finanțat de Islanda, Liechtenstein și Norvegia prin Granturile SEE 2014-2021. Conținutul acestui material nu reprezintă în mod necesar poziția oficială a Granturilor SEE și Norvegiene 2014-2021; pentru mai multe informații accesați www.eeagrants.org.
Lucrăm împreună pentru o Europă verde, competitivă și incluzivă.

Proiect derulat de:

