

Administrația
Prezidențială



Cancelaria
Ordinelor

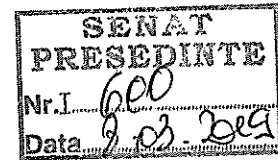
Telefon: 021.319.31.82
Fax: 021.411.18.78

E-mail: cancelariaordinelor@presidency.ro
Web: www.presidency.ro

Nr. CA/299/08.03.2019

Nesecret

L88/2019



Către:

SENATUL ROMÂNIEI
Domnului președinte CĂLIN POPESCU-TĂRICEANU

Stimate domnule președinte,

Avem onoarea de a vă trimite, alăturat, în copie, *Cererea de Reexaminare* formulată de domnul **Klaus-Werner Iohannis**, Președintele României, asupra *Legii bugetului de stat pe anul 2019*.

Totodată, vă aducem la cunoștință că originalul *Cererii de Reexaminare* a fost transmis domnului **Nicolae-Liviu Dragnea**, președintele Camerei Deputaților.

Cu deosebită stimă și considerație,

Consilier de stat

GHEORGHE ANGELESCU

R O M Â N I A



PREȘEDINTELE ROMÂNIEI

București, 8 martie 2019

Domnului
Călin POPESCU-TĂRICEANU
Președintele Senatului

Domnului
Nicolae-Liviu DRAGNEA
Președintele Camerei Deputaților

În temeiul articolului 77 alineatul (2) din Constituția României, republicată,
formulez următoarea

CERERE DE REEXAMINARE

asupra

Legii bugetului de stat pe anul 2019

Legea bugetului de stat pe anul 2019 a fost trimisă spre promulgare Președintelui României în data de 20 februarie 2019. În temeiul art. 146 lit. a) din Constituție, în data de 22 februarie 2019, Președintele a sesizat Curtea Constituțională, iar în data de 6 martie 2019 instanța constituțională a constatat că legea este constituțională.

Separat de motivele de neconstituționalitate, considerăm că Legea bugetului de stat pe anul 2019 se impune a fi reexaminată de către Parlament, întrucât alocarea resurselor bugetare este, pe de o parte, fundamentată pe o prognoză nerealistă, iar pe de altă parte, nu asigură o reală funcționare a unor instituții publice cu rol esențial în societate. Mai mult, bugetul pentru anul 2019 afectează dezvoltarea comunităților locale și realizarea unor investiții strategice, în special segmentele programate de autostradă care ar trebui să contribuie direct la dezvoltarea societății. Totodată, această lege ar trebui reanalizată sub aspectul modului în care sunt alocate resursele

Administrația Prezidențială - Cancelaria Ordinilor
CAJ 299 108.03.2019

în domeniile sănătății și educației, cu atât mai mult cu cât au crescut în mod semnificativ alocările destinate partidelor politice.

1. Cadrul macroeconomic pe care s-a fundamentat bugetul anului 2019 este lipsit de realismul necesar unei construcții bugetare credibile.

Având în vedere că veridicitatea cadrului macroeconomic ridică probleme pentru sustenabilitatea bugetară a anului 2019, considerăm că se impune reexaminarea Legii bugetului de stat pe anul 2019 de către Parlament.

În acest sens, apreciem că autoritatea legiuitoare are datoria de a reexamina și de a cere lămuriri suplimentare Guvernului cu privire la prognoza de creștere economică de 5,5%, pe care s-a fundamentat bugetul aferent anului 2019.

Astfel, semnalăm o construcție bugetară aferentă anului 2019 care comportă diferențe semnificative între evaluările Comisiei Naționale de Strategie și Prognoză (CNSP) și cele mai recente evaluări disponibile ale organismelor financiare internaționale. Comisia Europeană și organisme independente internaționale au prognozat, toate, rate de creștere economică substanțial reduse față de cele ale CNSP. De exemplu, Fondul Monetar Internațional (FMI) a prognozat 3,4% iar Comisia Europeană 3,8%, în timp ce Banca Mondială estimează o creștere de doar 3,5%, iar agenția de rating Fitch, una dintre cele mai importante agenții de evaluare financiară la nivel mondial, estimează o creștere de doar 3,2%.

Menționăm că aceste prognoze au fost realizate anterior emiterii Ordonanței de urgență a Guvernului nr. 114/2018 privind instituirea unor măsuri în domeniul investițiilor publice și a unor măsuri fiscal-bugetare, modificarea și completarea unor acte normative și prorogarea unor termene. Or, în contextul unor evaluări preliminare cu privire la efectele predominant negative ale prevederilor acestei ordonanțe de urgență asupra unor sectoare relevante ale economiei, este de așteptat ca prognozele anterior menționate să suporte unele corecții/actualizări și să devină și mai prudente în ceea ce privește creșterile economice estimate, corespunzător înrăutățirii perspectivelor de rating ale României.

Dispozițiile art. 30² alin. (2) și (3) din Legea nr. 500/2002 privind finanțele publice prevăd: „(2) Previziunile macroeconomice și bugetare sunt comparate cu previziunile cele mai recente ale Comisiei Europene și, după caz, cu cele ale altor organisme independente internaționale”, respectiv: „(3) Diferențele semnificative

față de previziunile Comisiei Europene sunt descrise și motivate, în special dacă nivelul sau creșterea variabilelor din ipotezele externe se îndepărtează în mod semnificativ de valorile menționate în previziunile Comisiei Europene”.

În lipsa unui instrument de prezentare și motivare a legii supuse reexaminării, care să ofere informații relevante cu privire la descrierea și motivarea diferențelor semnificative, unicul document din care s-ar putea extrage, în mod obiectiv, elemente care țin de îndeplinirea acestei obligații legale rămâne „Raportul privind situația macroeconomică pe anul 2019 și proiecția acesteia pe anii 2020-2022”. Raportat la informațiile din documentul menționat, considerăm că descrierea și motivarea din acest raport nu sunt de natură a explica în mod corespunzător devierea semnificativă cu aproape 2 puncte procentuale a creșterii economice prognozate de Guvern.

De asemenea, avansul investițiilor previzionat la 6,9% este exagerat de mare în condițiile unui avans al investițiilor de doar 1,5% în 2018. Această prognoză nerealistă este infirmată și de incertitudinile mediului privat, inclusiv la nivel global. Totodată, o scădere a ratingului de țară va determina și o scădere a atractivității României ca destinație investițională. O creștere a investițiilor pe seama fondurilor suverane este incertă în contextul în care acestea nu au fost operaționalizate.

Prognoza aferentă cursului valutar este nerealistă în condițiile în care tensiunile de pe piața valutară sunt ridicate și în condițiile în care România se confruntă cu cele mai mari dezechilibre macroeconomice din regiune, respectiv un deficit bugetar de 15 miliarde de euro și un deficit de cont curent de 9,4 miliarde de euro. Aceste dezechilibre vor avea ca efect deprecierea suplimentară a leului, prognoza de 4,67 fiind extrem de optimistă.

De asemenea, și în domeniul evoluției forței de muncă și a nivelului salarial, prognozele sunt excesiv de optimiste. În acest sens este și opinia Consiliului Fiscal, organism abilitat de Legea responsabilității fiscal bugetare nr. 69/2010 să evalueze proiecțiile macroeconomice avute în vedere la fundamentarea prognozei de venituri a bugetului general consolidat.

Astfel, în 2019 numărul de angajați este estimat să crească cu 3,7%, în condițiile în care piața forței de muncă acuză constant un deficit de forță de muncă disponibilă, iar din datele Institutului Național de Statistică se observă o scădere a ritmului de creștere a numărului de salariați din sectorul privat, de la 4% în 2016, la 3,2% în

2017 și 1,6% în 2018. De asemenea, creșterea salariului mediu cu 13,8% este din nou discutabilă în contextul în care creșterea salariilor s-a făcut într-o manieră decuplată de la productivitate.

Nerealizarea prognozelor descrise mai sus va însemna automat un nivel mai mic al veniturilor colectate și, implicit, nevoia de reajustare a cheltuielilor. Din această perspectivă, reexaminarea legii bugetului de stat reprezintă cadrul procedural adecvat pentru dezbaterea cu onestitate a valorilor indicatorilor macroeconomici care stau la baza construcției bugetare și, în consecință, o regândire a acestora pe baza unei prognoze realiste.

2. Veniturile bugetare sunt supraestimate

Veniturile totale prevăzute în Bugetul General Consolidat sunt preconizate să dețină o pondere în PIB de 33,51%, pe care însă o considerăm nerealistă. Această estimare a veniturilor de 33,51% în PIB plasează veniturile previzionate pentru anul 2019 la cel mai ridicat nivel din perioada post-aderare a României la Uniunea Europeană. Astfel, anii 2007 (cu o pondere a veniturilor de 32,5% din PIB), 2008 (32% în PIB), 2017 (29,4% în PIB) sau 2018 (31,1% în PIB) au fost anii cu cea mai mare creștere economică și, implicit, a consumului din istoria recentă a țării noastre. De aceea, pe fondul unei eficiențe a colectării care nu a cunoscut îmbunătățiri semnificative, pe fondul lipsei unor măsuri de politică fiscală și pe fondul unei încetiniri a economiei în anul 2019, considerăm că o creștere a veniturilor bugetare cu un punct procentual în PIB peste nivelul celor mai buni ani din istoria recentă a României este nefundamentată economic.

Semnalăm că execuția bugetară a anului 2018 s-a bazat pe obținerea unor venituri suplimentare de 5,2 miliarde de lei încasate de la companiile cu capital de stat sau majoritar de stat. Numai în luna decembrie au fost încasate dividende suplimentare neplanificate de circa 2 miliarde de lei, ceea ce a permis, alături de alte măsuri, încadrarea în ținta de deficit bugetar. Totodată, o asemenea continuare în planul constituirii veniturilor bugetare este de natură să vulnerabilizeze companiile de stat prin decapitalizarea acestora și amânarea unor investiții esențiale pentru performanța unor sectoare strategice ale economiei românești, cum este sectorul energetic.

De asemenea, încadrarea deficitului în pragul de 3% s-a realizat și prin sumele restituite de unitățile administrativ-teritoriale aferente programelor care au avut ca sursă de finanțare sume defalcate din TVA și au fost eligibile ca proiecte finanțate din fonduri UE, conform O.U.G. nr. 30/2018 privind instituirea unor măsuri în domeniul fondurilor europene și pentru completarea unor acte normative, în valoare de 3,9 miliarde lei. În lipsa acestor venituri conjuncturale, ponderea totală a veniturilor nu ar fi depășit pragul de 30% din PIB. De aceea, considerăm că previziunea executivului de a înregistra în 2019 venituri bugetare de 33,5% din PIB este lipsită de suport.

Mai mult decât atât, în ceea ce privește TVA, se previzionează o pondere în PIB de 6,8%, valoare pe care o considerăm supraestimată. Astfel, execuția anilor trecuți a înregistrat o pondere în PIB de doar 6,2% în 2017 și 6,3% în 2018. În lipsa unor măsuri privind creșterea eficienței colectării și implicit a consumului, estimarea de 6,8% este una nerealistă. În acest sens, al supraestimării TVA, este și opinia Consiliului Fiscal care are rezerve „în special cu privire la evoluția proiectată a veniturilor din TVA din proiectul de buget, fiind aparentă o supraevaluare semnificativă a acestora chiar în contextul utilizării scenariului macroeconomic oficial. Astfel, veniturile din TVA sunt proiectate să crească (ulterior ajustării cu impactul temporar estimat al schemelor de compensare în lanț de tip *swap* a obligațiilor bugetare restante a cifrelor corespunzătoare din 2018 și 2019) cu 17% (cu 10,1 mld. lei ori 0,54% din PIB) comparativ cu nivelul din execuția aferentă anului 2018. Dinamica avansată pentru încasările din TVA o depășește substanțial pe cea a consumului privat nominal net de autoconsum prognozată de CNSP (circa 8%). De altfel, din cele 7,5 mld. lei pe care textul raportului la buget le indică la pagina 9 drept venituri suplimentare din măsuri de îmbunătățire a colectării ce urmează a fi luate de ANAF, 6 mld. lei ar reveni veniturilor suplimentare din TVA”.

Supraestimate sunt și sumele primite de la Uniunea Europeană care prevăd o pondere în PIB de 3,3%, deși execuția în 2017 a avut o pondere de 2% și de 2,4% în PIB în 2018. De altfel, supraestimarea acestor venituri a devenit o practică. De exemplu, în 2018 estimarea era de 3,1% pentru ca la sfârșitul anului execuția să fie de 2,4%.

Acest tablou al unor venituri bugetare supraestimate este complicat, cu atât mai mult cu cât Parlamentul urmează să decidă cu privire la OUG nr. 114/2018 privind instituirea unor măsuri în domeniul investițiilor publice și a unor măsuri

fiscal-bugetare, modificarea și completarea unor acte normative și prorogarea unor termene, iar potrivit unui act normativ recent adoptat de Parlament, ANAF se va confrunta cu o previzibilă diminuare a capacității de colectare, în contextul deciziei Parlamentului de reorganizare a acestei instituții.

În aceste condiții, apreciem că devine extrem de necesar ca Parlamentul să reanalizeze nivelul veniturilor și componența acestora, așa cum acestea sunt prevăzute prin legea supusă reexaminării.

3. Cheltuielile bugetare sunt subestimate

În timp ce veniturile sunt supraestimate, cheltuielile bugetare sunt subdimensionate, ceea ce are consecințe sub aspectul creării unor blocaje la nivelul unor ordonatori principali de credite.

În primul rând, cheltuielile cu dobânzile sunt preconizate să crească cu doar 469 milioane de lei comparativ cu o creștere de 2,8 miliarde lei în anul anterior, ceea ce echivalează cu o reducere de ritm de creștere de la 27,8% în 2018 la 3,6% în 2019. Astfel, inclusiv Consiliul Fiscal apreciază că propunerea bugetară curentă apare drept potențial subdimensionată având în vedere tendința evidentă de creștere a costurilor de finanțare, mai ales în contextul nou adoptatei taxe pe activele bancare și a modului de stabilire a asietei acesteia (care include și deținerile de obligațiuni guvernamentale), precum și volumul în creștere al datoriei publice. Mai mult decât atât, în situația în care ratingul de țară ar fi redus, cheltuielile cu dobânzile ar crește automat. Astfel, considerăm că și în cazul cheltuielilor cu dobânzile, prevederile bugetare sunt subestimate.

În al doilea rând, deși situația apare la mai mulți ordonatori de credite, dată fiind poziționarea subiectului pe agenda publică, evidențiem situația DNA și DIICOT, unde cheltuielile de personal previzionate pentru anul 2019 sunt semnificativ mai mici decât execuția anului 2018, deci sumele alocate pentru plata drepturilor salariale și de natură salarială nu vor fi suficiente pentru a acoperi întregul an.

În fapt, diferența dintre necesarul de finanțare și finanțarea efectivă este chiar mai mare de 5,5% și, respectiv, 2,3%, întrucât influențele calculate nu țin cont de majorările salariale aplicabile de la 1 ianuarie a.c. conform Legii cadru privind salarizarea personalului plătit din fonduri publice nr. 153/2017 și respectiv OUG

nr. 114/2018. De asemenea, sunt vizibile reduceri ale cheltuielilor cu bunuri și servicii (cu mențiunea că, similar situației cheltuielilor de personal, influențele calculate nu au avut în vedere majorările de prețuri în perioada 2018-2019), respectiv reduceri substanțiale ale cheltuielilor de capital. Având în vedere că alocările aferente anului 2019 nu acoperă funcționarea celor două instituții, considerăm că sunt încălcate principiul universalității și principiul anualității prevăzute la art. 8 și art. 11 din Legea finanțelor publice nr. 500/2002.

În această situație, a unor prevederi bugetare insuficiente pentru a asigura funcționarea corespunzătoare, mai sunt și alte instituții, precum cele din domeniul securității naționale, ale căror bugete au suferit corecții semnificative în Parlament, în ciuda prevederilor bugetare ale Guvernului și a avizului Consiliului Suprem de Apărare a Țării din data de 19 decembrie 2018.

În acest sens, bugetul Serviciului Român de Informații a fost redus cu 18,04% cu consecința neacoperirii cheltuielilor cu salariile pentru ultimele 4 luni din an. Pentru Serviciul de Informații Externe, unde reducerea a fost de 9,58%, cheltuielile de personal nu vor fi acoperite pentru ultimele 2 luni din an, iar în cazul Serviciului de Protecție și Pază reducerea a fost de 21,29%, cheltuielile de personal fiind insuficiente pentru ultimele 3 luni.

În cazul Serviciului Român de Informații, bugetul nu permite finanțarea în condiții de normalitate a cheltuielilor de personal, a celor cu bunuri și servicii, transferuri, asigurări și asistență socială, cheltuieli de investiții (active nefinanciare), diminuarea determinând un impact negativ asupra capacităților operaționale ale instituției cu consecințe însemnate în planul realizării obiectivelor și responsabilităților trasate.

La Serviciul de Informații Externe, se produce un impact negativ semnificativ în ceea ce privește cheltuielile operative, precum și imposibilitatea acoperirii integrale a cheltuielilor de funcționare ale instituției.

De asemenea, la Serviciul de Protecție și Pază consecințele insuficientelor alocări se răsfrâng asupra îndeplinirii misiunilor operative aflate în responsabilitatea instituției, atât în plan intern, cât și a celor stabilite prin tratate internaționale asumate de țara noastră, vor genera dificultăți majore generând vulnerabilități, respectiv vor avea un impact negativ asupra eficacității măsurilor de securitate. În plus, insuficiența alocărilor bugetare poate conduce la un blocaj instituțional la nivelul

resurselor umane, cu consecințe asupra măsurilor de securitate care se impun cu ocazia vizitei Suveranului Pontif, precum și pentru cele două scrutine din acest an. Nu în ultimul rând, consecințele vizează și imposibilitatea dotărilor cu tehnică specifică în vederea asigurării măsurilor de securitate necesare pentru perioada în care România exercită Președinția Consiliului Uniunii Europene.

Aceste aspecte conduc la situația în care instituțiile menționate nu-și pot îndeplini responsabilitățile legale și constituționale care le revin.

Subestimarea cheltuielilor bugetare în bugetul de stat are consecințe, în mod evident, la nivelul execuției bugetului general consolidat pe anul 2019. Astfel, spre exemplu, în condițiile în care veniturile bugetului asigurărilor sociale de stat provin, conform art. 21 din Legea nr. 263/2010 privind sistemul unitar de pensii publice, inclusiv din sume alocate de la bugetul de stat pentru echilibrarea bugetului asigurărilor sociale de stat, este de așteptat ca o subestimare a cheltuielilor cu pensiile să afecteze în egală măsură și cheltuielile din bugetul de stat.

În urma majorării punctului de pensie cu 10%, cheltuielile lunare cu pensiile au fost anul trecut de circa 5,51 miliarde lei. Având în vedere aceste valori, precum și preconizata majorare a punctului de pensie cu 15% începând cu 1 septembrie 2019, din calculele efectuate rezultă un necesar de 69,5 miliarde lei, cu 1,4 miliarde lei peste cheltuielile bugetate în bugetul asigurărilor sociale de stat, de 68,1 miliarde lei.

Nu în ultimul rând, cheltuielile legate de cuantumul contribuției României la bugetului Uniunii Europene trebuie reanalizate de către Parlament pentru asigurarea respectării obligațiilor României în calitate de stat membru al UE, cu atât mai mult cu cât între forma bugetului pusă în dezbatere publică în 31.01.2019 și varianta adoptată de Guvern în 08.02.2019 această contribuție se reduce semnificativ, de la 9,18 miliarde la 8,66 miliarde, deci cu 516 milioane lei. Necesitatea reexaminării acestui aspect rezidă și din conținutul art. 148 alin. (4) din Constituție, conform căruia „Parlamentul, Președintele României, Guvernul și autoritatea judecătorească garantează aducerea la îndeplinire a obligațiilor rezultate din actul aderării și din prevederile alineatului (2)”.

4. Deficitul bugetar pune în discuție respectarea unor obligații asumate de România în calitate de stat membru al Uniunii Europene

Construcția bugetară a urmat 3 stadii diferite rezultând: varianta bugetară pusă în dezbatere publică în 31 ianuarie a.c.; varianta adoptată de Guvern în 8 februarie a.c.; varianta votată în Parlament în 15 februarie a.c.

Astfel, în diferitele stadii ale legii bugetului, prevederile bugetare atât pe partea de venituri, cât și pe partea de cheltuieli au suportat o serie de modificări arbitrare doar pentru a se încadra într-un deficit de 2,55% din PIB.

Astfel, între varianta bugetului pusă în dezbatere publică în data de 31 ianuarie și varianta adoptată de Guvern în data de 8 februarie există o creștere de 1,165 miliarde lei, atât pe partea de venituri, cât și pe partea de cheltuieli. Pe partea de venituri sunt majorate veniturile aferente fondurilor europene cu 1,165 miliarde lei, venituri deja supraestimate, așa cum am mai menționat.

Pe partea de cheltuieli, de la cheltuielile curente au fost tăiate 1,30 miliarde lei, iar la cheltuielile de capital au fost adăugate 2,4 miliarde lei. Pe partea de cheltuieli curente, cheltuielile cu bunuri și servicii au fost majorate cu 1,49 miliarde lei. Tot în cadrul cheltuielilor curente se observă o creștere a cheltuielilor de personal cu 70 de milioane și o reducere a cheltuielilor cu dobânzile de 100 de milioane, deși România se împrumută din ce în ce mai scump, fără a se avea în vedere o eventuală înrăutățire a ratingului de țară ce va mări considerabil costurile de îndatorare.

În ceea ce privește varianta legii a cărei reexaminare se solicită, comparativ cu varianta adoptată de Guvern, modificările în structura cheltuielilor curente sunt considerabile. Astfel, cheltuielile cu personalul scad cu 417 milioane de lei, în timp ce cheltuielile cu bunuri și servicii cresc cu încă 470 milioane de lei.

Deși între versiunea de buget pusă în dezbatere publică în data de 31 ianuarie 2019, modificată ulterior în ședința de Guvern din 8 februarie 2019, deficitul bugetar era estimat la 26,12 miliarde lei, în varianta adoptată de Parlament deficitul a fost majorat la 28,25 miliarde de lei.

Majorarea deficitului bugetar contravine dispozițiilor legale în vigoare, acest lucru observându-se și la o analiză comparativă a formei inițiatorului și a formei transmise spre promulgare, în ceea ce privește veniturile, cheltuielile și deficitul.

Conform art. 2 alin. (2) din forma Legii bugetului de stat pe anul 2019 înaintată de Guvern Parlamentului, în data de 08.02.2019, deficitul bugetului de stat este stabilit la 36.156,8 milioane lei iar conform art. 2 alin. (2) din forma Legii bugetului de stat pe anul 2019 înaintată spre promulgare, urmare a adoptării de către Parlament, deficitul bugetului de stat este stabilit la 38.287,3 milioane lei. Din analiza comparativă a celor două forme, rezultă că în urma dezbaterilor au fost aprobate amendamente la legea bugetară anuală care au determinat o majorare a deficitului bugetar cu 2,13 miliarde lei.

Romania a ratificat Tratatul privind stabilitatea, coordonarea și guvernanta în cadrul UE (TSCG) prin Legea nr. 83/2012, care statuează: „Deficitul structural să nu depășească 1% din PIB (obiectivul bugetar pe termen mediu - OTM) sau să se înscrie pe o traiectorie de convergență către Obiectivul pe Termen Mediu agreată cu Comisia Europeană”. Astfel, pragul de 1% corespunde unui deficit bugetar cash de 10,22 miliarde lei.

Regula este stabilită prin prevederile art. 3 alin. (1) din TSCG ratificat de România prin Legea nr. 83/2012, iar potrivit prevederilor art. 3 alin. (2) din același TSCG regula este prezentă și în legislația națională prin modificarea Legii responsabilității fiscal-bugetare nr. 69/2010, astfel încât aceasta se regăsește în prezent la art. 7 din Legea nr. 69/2010.

De asemenea, la art. 3 alin. (1) lit. e) din TSCG se prevede că „în cazul în care se observă deviații semnificative de la obiectivul pe termen mediu sau de la strategia de ajustare pentru atingerea acestuia, se declanșează automat un mecanism de corecție. Mecanismul include obligația părții contractante vizate de a pune în aplicare măsuri pentru corectarea deviațiilor într-un termen stabilit.”

În Raportul de țară România 2019 al Comisiei Europene din data de 27.02.2019, deficitul bugetar structural pentru anul 2018 este prognozat la 3,3% din PIB, impunându-se astfel ajustarea deficitului bugetar al anului 2019.

Mai mult, încălcarea acestei obligații de menținere a unui deficit structural sub 1% din PIB rezultă și din Recomandarea Consiliului Uniunii Europene nr. 14684/18 din data de 27 noiembrie 2018 pentru corectarea abaterii semnificative constatate de la traiectoria de ajustare în vederea atingerii obiectivului bugetar pe termen mediu în România (MTO). Anterior, în cadrul procedurii abaterii semnificative de la MTO,

Consiliul a adresat României o recomandare de ajustare structurală anuală de 0,8% din PIB atât pentru 2018, cât și pentru 2019.

În lumina evoluțiilor ulterioare și a faptului că România nu a adoptat niciun fel de măsuri pentru a corecta abaterea semnificativă, Consiliul a concluzionat că România nu a întreprins măsuri efective în acest sens, arătând că deficitul structural al României a atins 3,4% din PIB în anul 2017, fiind estimat la 3,3% din PIB în 2018, recomandând României să ia măsurile ce se impun în vederea respectării condiției din TSCG.

Prin stabilirea unui deficit bugetar cash de 2,76% din PIB, este evident că au fost ignorate recomandările Comisiei Europene din data de 27.11.2018, atât prin bugetul pentru 2019, cât și prin Strategia Fiscal Bugetară pentru 2019-2021, și se creează astfel premisele unei încălcări a TSCG.

Mai mult decât atât, Guvernul României, prin Ministerul Finanțelor Publice, recunoaște nevoia de transpunere a restricțiilor anterior menționate: „România trebuie să respecte anumite constrângeri în ceea ce privește deficitul bugetar, constrângeri instituite prin reglementări europene, unele dintre acestea fiind transpuse și în legislația națională, conform angajamentelor asumate de autoritățile române în anul 2012 prin semnarea Tratatului privind stabilitatea, coordonarea și guvernarea în cadrul UE (TSCG), ratificat de România prin Legea nr. 83/2012” (conform expunerii de motive la Legea Plafoanelor, notei de fundamentare a OUG nr. 114/2018, Strategiei fiscal-bugetare etc.).

Guvernul se prevalează de prevederile art. 3 alin. (1) lit. c) din TSCG: „(c) părțile contractante pot să devieze temporar de la obiectivul lor pe termen mediu sau de la strategia de ajustare pentru atingerea acestuia doar în circumstanțe excepționale, astfel cum sunt definite la litera (b) de la alineatul (3)”. Invocarea acestor prevederi este nejustificată, atâta timp cât prin „circumstanțe excepționale” în accepțiunea TSCG, art. 3 alin. (3) lit. b) se înțelege „un eveniment neobișnuit asupra căruia partea contractantă vizată nu are niciun control și care are o influență majoră asupra poziției financiare a administrației publice sau perioade de recesiune economică gravă, astfel cum este definită în Pactul de stabilitate și de creștere revizuit, cu condiția ca deviația temporară a părții contractante vizate să nu pericliteze sustenabilitatea fiscală pe termen mediu.”

Or, raportat la informațiile prezentate în Raportul privind situația macroeconomică pe anul 2019 și proiecția acestuia pe anii 2020-2022, în anul 2019 nu poate fi reținută ideea unei circumstanțe excepționale.

În acest sens, se impune ca Parlamentul să reexamineze aceste dispoziții și să realizeze corecțiile necesare respectării Tratatului privind stabilitatea, coordonarea și guvernarea în cadrul UE.

5. Arhitectura bugetelor unităților administrativ teritoriale afectează dezvoltarea comunităților locale

5.1. Modalitatea de constituire a bugetelor locale, realizată în mare parte prin derogare de la regulile privind finanțele și finanțele publice locale, nu va fi în măsură să asigure, pentru anul 2019, o bună funcționare a administrației locale și/sau sustenabilitatea unor inițiative de dezvoltare, din perspectiva următoarelor considerente: mecanismele stabilite pentru constituirea bugetelor locale generează riscuri cu privire la autonomia locală și aplicarea regulilor de bază privind finanțele publice locale; modalitatea de trecere în sarcina autorităților locale a finanțării unor cheltuieli publice specifice sistemului de protecție a copilului și a persoanelor cu dizabilități ridică probleme din punct de vedere al legalității, cât și din cel al efectelor preconizate; posibilitățile de realizare de investiții la nivel local sunt afectate; efectele unor măsuri legislative recente privind finanțarea de către autoritățile locale a programului național pentru școli (Programul pentru școli al României) sunt anulate în mod nejustificat.

Mecanismele stabilite pentru constituirea bugetelor locale (Secțiunea a 2 - a - Dispoziții referitoare la bugetele locale pe anul 2019 din cadrul legii reexaminată), prin utilizarea de reguli diferite față de cele stabilite prin Legea finanțelor publice locale nr. 273/2006 (dar și față de cele utilizate pe parcursul exercițiilor bugetare precedente, a căror respectare ar fi generat un anumit grad de predictibilitate) generează riscuri cu privire la dreptul și capacitatea efectivă a autorităților administrației publice locale de a soluționa și de a gestiona, în numele și în interesul colectivităților locale pe care le reprezintă, treburile publice (cele două componente esențiale ale autonomiei locale, conform art. 3 alin. (1) din Legea administrației publice locale nr. 215/2001).

Conform art. 3 alin. (1) din Legea finanțelor publice locale nr. 273/2006: „Veniturile și cheltuielile bugetelor, cumulate la nivelul unității/subdiviziunii administrativ-teritoriale, alcătuiesc bugetul general al unității/subdiviziunii administrativ-teritoriale care, după consolidare, prin eliminarea transferurilor de sume dintre bugete, va reflecta dimensiunea efortului financiar public, în anul respectiv, în unitatea/subdiviziunea administrativ-teritorială și starea de echilibru sau dezechilibru.”

În aplicarea Legii nr. 273/2006, bugetele locale se constituie din două părți distincte: o parte de bază, obligatorie, denumită de lege „secțiunea de funcționare”, și care cuprinde veniturile necesare finanțării cheltuielilor curente pentru realizarea competențelor stabilite prin lege, precum și cheltuielile curente respective; o parte complementară, denumită de lege „secțiunea de dezvoltare” și care cuprinde veniturile și cheltuielile de capital aferente implementării politicilor de dezvoltare la nivel național, regional, județean, zonal sau local, după caz.

La nivel de venituri ale secțiunii de funcționare, potrivit art. 2 alin. (2) din Legea nr. 273/2006, acestea se constituie din: a) venituri proprii, formate din impozite, taxe, contribuții, alte vărsăminte, alte venituri și cote defalcate din impozitul pe venit, cu excepția veniturilor din valorificarea unor bunuri, sumelor reprezentând amortizarea mijloacelor fixe și a sumelor aferente depozitelor speciale pentru construcția de locuințe; b) venituri proprii ale instituțiilor publice locale finanțate integral sau parțial din venituri proprii; c) subvenții pentru finanțarea cheltuielilor curente; d) sume defalcate din unele venituri ale bugetului de stat pentru finanțarea cheltuielilor curente; e) venituri din împrumuturi acordate instituțiilor și serviciilor publice locale sau activităților finanțate integral din venituri proprii; f) vărsăminte din secțiunea de funcționare pentru finanțarea secțiunii de dezvoltare, care se reflectă cu valoare negativă.

La nivel de venituri ale secțiunii de dezvoltare, potrivit art. 2 alin. (4) din Legea nr. 273/2006 acestea se constituie din: a) vărsăminte din secțiunea de funcționare; b) sume rezultate din valorificarea unor bunuri, sume reprezentând amortizarea mijloacelor fixe și sume aferente depozitelor speciale pentru construcția de locuințe; c) subvenții pentru cheltuieli de capital; d) sume defalcate din unele venituri ale bugetului de stat pentru finanțarea cheltuielilor de capital; e) sume primite de la Uniunea Europeană și/sau alți donatori în contul plăților efectuate și prefinanțări.

Din analiza structurii veniturilor, este evidentă existența unei dependențe directe a veniturilor descrise atât de nivelul de dezvoltare de la nivelul fiecărei comunități în parte (măsurabilă direct și obiectiv prin indicatori statistici comparabili), cât și de modelul de guvernare locală.

De altfel, chiar Legea nr. 273/2006 prevede la art. 5 alin. (2): „fundamentarea veniturilor proprii ale bugetelor locale se bazează pe constatarea, evaluarea și inventarierea materiei impozabile și a bazei de impozitare în funcție de care se calculează impozitele și taxele aferente, evaluarea serviciilor prestate și a veniturilor obținute din acestea, precum și pe alte elemente specifice, în scopul evaluării corecte a veniturilor.”

Din analiza stadiilor diferite ale Legii bugetului de stat pe anul 2019 (varianta supusă transparenței decizionale în data de 31.01.2018, varianta adoptată de Guvern în ședința din data de 08.02.2019 și înaintată Parlamentului, respectiv varianta adoptată de Parlament în data de 15.02.2019) și în lipsa oricăror altor informații suplimentare cu privire la prezentarea și motivarea soluțiilor legislative privind dispozițiile referitoare la bugetele locale rezultă că estimarea veniturilor proprii ale unităților administrativ-teritoriale a fost realizată fără luarea în considerare a elementelor anterior menționate.

O observație similară se impune și în ceea ce privește estimarea bugetelor minime de funcționare, unele sume stabilite la art. 6 alin. (6) din forma Legii bugetului de stat pe anul 2019 înaintată de Guvern și aprobată de Parlament fiind diminuate față de cele din forma publicată în data de 31.01.2019.

În opinia noastră, veniturile astfel estimate ignoră realitățile și condițiile existente la nivelul autorităților publice locale, inclusiv capacitatea și performanțele anterioare, individuale, ale acestora (în materie de colectare a veniturilor, de capacitate administrativă, de potențial de dezvoltare locală, etc.), deciziile privind posibilitatea de finanțare efectivă a unor cheltuieli fiind insuficient fundamentate.

La nivel de cheltuieli ale secțiunii de funcționare, potrivit art. 2 alin. (3) din Legea nr. 273/2006 acestea au ca obiect: a) cheltuieli de personal; b) bunuri și servicii; c) dobânzi; d) subvenții; e) transferuri curente între unitățile administrației publice; f) alte transferuri pentru cheltuieli curente; g) asistență socială; h) rambursări de credite; i) alte cheltuieli; j) împrumuturi pentru instituții și servicii publice locale sau activități finanțate integral din venituri proprii.

La nivel de cheltuieli ale secțiunii de dezvoltare, potrivit art. 2 alin. (5) din Legea nr. 273/2006 acestea au ca obiect: a) cheltuieli de capital; b) proiecte cu finanțare din fonduri externe nerambursabile de postaderare; c) transferuri pentru cheltuieli de capital; d) alte transferuri interne pentru cheltuieli de capital; e) rambursarea împrumuturilor contractate pentru implementarea proiectelor cu finanțare externă nerambursabilă de postaderare, prevăzută a fi realizată din sumele rambursate.

Din analiza structurii descrise a cheltuielilor, este evidentă existența unei dependențe directe între o estimare corectă a veniturilor și capacitatea de realizare efectivă a cheltuielilor descrise.

O evaluare incorectă a veniturilor proprii ale bugetelor locale va conduce la imposibilitatea respectării regulii conform căreia fundamentarea și aprobarea cheltuielilor bugetelor locale se efectuează în strictă corelare cu posibilitățile reale de încasare a veniturilor bugetelor locale, estimate a se realiza - art. 5 alin. (4) din Legea nr. 273/2006.

Având în vedere cele de mai sus, considerăm necesară reexaminarea, de către Parlament, a Secțiunii a 2- a - Dispoziții referitoare la bugetele locale pe anul 2019 din Legea bugetului de stat pe anul 2019 în integralitatea sa, în scopul adoptării unei decizii privind bugetele locale întemeiată pe o evaluare corectă a capacităților de finanțare existente la nivel local.

5.2. Dintr-o altă perspectivă, deși finanțarea sistemului de protecție a copilului, cea a centrelor publice pentru persoane adulte cu handicap și, respectiv, finanțarea drepturilor asistenților personali ai persoanelor cu handicap grav sau indemnizațiile persoanelor cu handicap grav a fost supusă analizei Curții Constituționale, considerăm că, din perspectiva oportunității măsurilor preconizate, se impune reexaminarea acestora de către autoritatea legiuitoare.

Astfel, art. 5 alin. (7) din Legea bugetului de stat pe anul 2019 stabilește „În anul 2019, începând cu data intrării în vigoare a prezentei legi, prin derogare de la prevederile art. II alin. (2) din Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 163/2001 privind reglementarea unor măsuri financiare, aprobată cu modificări și completări prin Legea nr. 364/2002, cu modificările și completările ulterioare, de la prevederile art. 20 alin. (1) și (2) din Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 103/2013 privind salarizarea personalului plătit din fonduri publice în anul 2014, precum și alte măsuri

în domeniul cheltuielilor publice, aprobată cu completări prin Legea nr. 28/2014, cu modificările și completările ulterioare, și de la prevederile art. 40 alin. (1) și art. 51 alin. (10) din Legea nr. 448/2006 privind protecția și promovarea drepturilor persoanelor cu handicap, republicată, cu modificările și completările ulterioare, finanțarea sistemului de protecție a copilului și a centrelor publice pentru persoane adulte cu handicap de la nivelul județelor și sectoarelor municipiului București se asigură din veniturile proprii ale acestora și, în completare, din sume defalcate din taxa pe valoarea adăugată pentru echilibrarea bugetelor locale, după caz, iar finanțarea drepturilor asistențelor personale ai persoanelor cu handicap grav sau indemnizațiile lunare ale persoanelor cu handicap grav de la nivelul comunelor, orașelor, municipiilor și sectoarelor municipiului București se asigură din veniturile proprii ale acestora și, în completare, din sume defalcate din taxa pe valoarea adăugată pentru echilibrarea bugetelor locale, după caz.”

Dispozițiile de la care se face derogare expresă sunt următoarele:

- Art. II alin. (2) din Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 163/2001 privind reglementarea unor măsuri financiare, aprobată cu modificări și completări prin Legea nr. 364/2002, cu modificările și completările ulterioare, ce prevede: „Pentru susținerea sistemului de protecție a drepturilor copilului și a persoanelor adulte cu handicap se acordă bugetelor locale sume defalcate din unele venituri ale bugetului de stat.”;

- Art. 20 alin. (1) și (2) din Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 103/2013 privind salarizarea personalului plătit din fonduri publice în anul 2014, precum și alte măsuri în domeniul cheltuielilor publice, aprobată cu completări prin Legea nr. 28/2014, cu modificările și completările ulterioare, ce prevăd: „(1) Finanțarea sistemului de protecție a copilului și a centrelor de asistență socială a persoanelor cu handicap se asigură de la bugetul de stat, din sume defalcate din taxa pe valoarea adăugată, în proporție de cel mult 90% din necesarul stabilit anual de Ministerul Muncii, Familiei, Protecției Sociale și Persoanelor Vârstnice, la elaborarea bugetului de stat, în baza standardelor de cost calculate pentru beneficiari/tipuri de servicii sociale, aprobate potrivit legii; (2) Finanțarea drepturilor asistențelor personale ai persoanelor cu handicap grav sau a indemnizațiilor lunare ale persoanelor cu handicap grav, acordate în baza prevederilor art. 42 alin. (4) din Legea nr. 448/2006 privind protecția și promovarea drepturilor persoanelor cu handicap, republicată, cu modificările și completările ulterioare, se asigură de la bugetul de stat, din sume

defalcate din taxa pe valoarea adăugată, în proporție de cel mult 90% din necesarul de fonduri stabilit în baza numărului de beneficiari comunicat de unitățile administrativ-teritoriale.”;

- Art. 40 alin. (1) și art. 51 alin. (10) din Legea nr. 448/2006 privind protecția și promovarea drepturilor persoanelor cu handicap, republicată, cu modificările și completările ulterioare, având următorul conținut: „Art. 40. - (1) Autoritățile administrației publice locale au obligația să prevadă în bugetul local sumele necesare din care se suportă salarizarea, precum și celelalte drepturi cuvenite asistentului personal, potrivit legii. Sumele se asigură în proporție de cel mult 90% de la bugetul de stat, din sume defalcate din taxa pe valoarea adăugată, în baza numărului de beneficiari comunicat de unitățile administrativ-teritoriale; Art. 51. - (10) Finanțarea măsurilor de protecție de tip centre de zi și centre rezidențiale pentru persoanele adulte cu handicap se asigură de la bugetul de stat, prin bugetul direcțiilor generale de asistență socială și protecția copilului sau al autorității administrației publice locale la nivel de municipiu, oraș sau comună, după caz, din sume defalcate din taxa pe valoarea adăugată alocate cu această destinație, în proporție de cel mult 90% din necesarul stabilit anual de Ministerul Muncii și Justiției Sociale la elaborarea bugetului de stat, în baza standardelor de cost calculate pentru beneficiari/tipuri de servicii sociale.”.

Sintetizând cele de mai sus, considerăm că în anul 2019:

a) pentru autoritățile locale, obligația de finanțare a unor cheltuieli publice specifice sistemului de protecție a copilului și a persoanelor cu dizabilități va crește de la 10% la 100%, instrumentul ales de legiuitor fiind descentralizarea, astfel cum este definită de art. 2 lit. 1) din Legea cadru a descentralizării nr. 195/2006: „descentralizare - transferul de competență administrativă și financiară de la nivelul administrației publice centrale la nivelul administrației publice locale”;

b) sumele necesare pentru suportarea cheltuielilor descentralizate se asigură din veniturile proprii ale acestora și, în completare, din sume defalcate din taxa pe valoarea adăugată pentru echilibrarea bugetelor locale.

Conform art. 6 din Legea nr. 273/2006 privind finanțele publice locale: „Trecerea de către Guvern în administrarea și finanțarea autorităților administrației publice locale a unor cheltuieli publice, ca urmare a descentralizării unor competențe, precum și a altor cheltuieli publice noi se face prin lege, numai cu

asigurarea resurselor financiare necesare realizării acestora, fundamentate pe baza standardelor de cost ale serviciilor publice respective, iar până la aprobarea acestora, pe baza sumelor aprobate pentru anul anterior, actualizate cu indicele prețurilor de consum, după cum urmează: a) în primul an, prin cuprinderea distinctă în anexa la legea bugetului de stat a sumelor defalcate cu destinație specială, necesare finanțării cheltuielilor publice transferate sau a noilor cheltuieli publice, precum și a criteriilor de repartizare; b) în anii următori, prin cuprinderea resurselor respective în ansamblul sumelor defalcate pentru echilibrarea bugetelor locale alocate unităților administrativ-teritoriale, cu excepția celor nominalizate distinct prin anexa la legea bugetului de stat.”

Indiferent de ipoteza luată în considerare de către legiuitor, soluția reglementată la art. 5 alin. (7) din Legea bugetului de stat pe anul 2019 nu asigură respectarea mecanismului instituit de Legea finanțelor publice locale pentru descentralizarea unor activități.

Din analiza bugetului de stat pe anul 2019 rezultă că diferența dintre sumele defalcate din TVA pentru echilibrarea bugetelor locale din anul 2018 și cele propuse pentru 2019 este inferioară în raport cu nivelul costurilor cu finanțarea serviciilor vizate în anul 2019 (fără a lua în calcul creșterile generate de modificarea variabilelor relevante: cheltuieli cu salariile, număr beneficiari etc.).

De asemenea, modalitatea de delegare a competențelor contravine și mecanismelor generale stabilite prin Legea cadru a descentralizării nr. 195/2006 și, în particular, prevederilor art. 27 din legea menționată, conform căreia „autoritățile administrației publice locale exercită competențe delegate de către autoritățile administrației publice centrale privind plata unor alocații și a unor indemnizații pentru copii și adulți cu dizabilități”, deci nu și finanțarea acestor cheltuieli.

În plus, deși textul articolului respectiv derogă de la dispozițiile ce au asigurat în anii trecuți finanțarea cheltuielilor descentralizate în proporție de 90% de la bugetul de stat (prevederile art. II alin. (2) din Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 163/2001, de la prevederile art. 20 alin. (1) și (2) din Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 103/2013, precum și de la prevederile art. 40 alin. (1) și art. 51 alin. (10) din Legea nr. 448/2006), rămân în vigoare și aplicabile o serie de alte prevederi necompatibile cu noul mecanism instituit prin legea supusă reexaminării, respectiv:

- art. 94. alin. (2) din Legea nr. 448/2006 privind protecția și promovarea drepturilor persoanelor cu handicap: „Pentru a garanta primirea de către persoanele cu handicap a sumelor reprezentând prestații sociale, acestea vor fi constituite numai din sume provenind de la bugetul de stat și vor fi gestionate de Ministerul Muncii, Familiei și Egalității de Șanse prin direcțiile teritoriale de muncă și protecție socială”;

- art. 127 alin. (1) din Legea nr. 272/2004 privind protecția și promovarea drepturilor copilului: „Prevenirea separării copilului de familia sa, precum și protecția specială a copilului lipsit, temporar sau definitiv, de ocrotirea părinților săi se finanțează din următoarele surse: a) bugetul de stat - în limita sumelor defalcate din unele venituri ale bugetului de stat aprobate cu această destinație prin legile bugetare anuale, repartizate pe județe, potrivit propunerilor formulate de Ministerul Muncii, Familiei, Protecției Sociale și Persoanelor Vârstnice, pe baza standardelor de cost pentru serviciile sociale, aprobate prin hotărâre a Guvernului; b) bugetul județului, respectiv al sectorului municipiului București - în completarea cuantumului prevăzut la lit. a), pentru acoperirea cheltuielilor de organizare și funcționare a serviciilor, din venituri proprii sau din sume defalcate din unele venituri ale bugetului de stat pentru echilibrarea bugetelor locale; c) bugetul local al comunelor, orașelor și municipiilor; d) donații, sponsorizări și alte forme private de contribuții bănești, permise de lege.”

Având în vedere cele de mai sus, considerăm că se impune reanalizarea de către Parlament a întregului mecanism destinat finanțării sistemului de protecție a copilului, cea a centrelor publice pentru persoane adulte cu handicap și, respectiv, finanțarea drepturilor asistenților personali ai persoanelor cu handicap grav sau indemnizațiile persoanelor cu handicap grav.

5.3. Din perspectiva dezvoltării locale (cheltuielile de capital/investiții ale unităților administrativ-teritoriale), prin raportare la aceleași prevederi ale art. 3 alin. (1) din Legea finanțelor publice locale nr. 273/2006, în situația menținerii soluțiilor adoptate cu privire la bugetele locale, apreciem că dimensiunea efortului financiar public, în anul 2019, în unitățile administrativ teritoriale se va reflecta într-o evidentă stare de dezechilibru.

Pentru autoritățile locale, bugetul pentru anul 2019 va asigura mai degrabă o finanțare de subzistență, cu zero investiții, ceea ce reprezintă o sursă de reorganizări și disponibilizări. O abordare comparativă a evoluțiilor din ultimii ani arată că deficitul bugetelor locale - deși nu se va situa la un nivel comparativ anului trecut (în care influența majoră a aparținut diminuării neplanificate a veniturilor din impozitul pe venit, necompensată în cursul exercițiului bugetar) - va depăși nivelul anului 2017, în condițiile în care per total ponderea în PIB a cheltuielilor de capital din bugetele unităților administrativ-teritoriale (1,2%) va scădea față de 2018 (1,4%), ajungând la același nivel ca în 2017.

Chiar și făcând abstracție de cele detaliate anterior în ceea ce privește serviciile sociale descentralizate, sumele necesare pentru acoperirea costurilor sistemului de protecție a persoanelor cu handicap și a celui de protecție a copilului au fost estimate la valori mai mari decât cele din 2018 (ca urmare a creșterilor înregistrate de la o perioadă la alta în ceea ce privește cheltuielile minime obligatorii, numărul de beneficiari, necesarul de investiții etc.).

Art. 5 alin. (7) al legii supuse reexaminării prevede însă că sumele vor fi asigurate, în 2019, „din veniturile proprii ale unităților administrativ-teritoriale și, în completare, din sume defalcate din taxa pe valoarea adăugată pentru echilibrarea bugetelor locale”. Cu privire la resursele financiare suplimentare, în cazul cheltuielilor sociale descentralizate, prin Legea bugetului de stat pe anul 2019, au fost indicate cotele defalcate din impozitul pe venit (ca parte din veniturile proprii ale autorităților locale) și sumele defalcate din TVA pentru echilibrarea bugetelor locale.

În privința cotelor defalcate din impozitul pe venit, bugetul anului 2018 a cuprins sume în quantum total de 17,4 miliarde lei, în timp ce bugetul anului 2019 propune sume în quantum total de 22,2 miliarde lei, creșterea fiind de circa 4,8 miliarde lei. De menționat este însă faptul că, în perioada de referință - 2018, încasarea la bugetele locale a cotelor defalcate din impozitul pe venit a fost semnificativ afectată de reducerea impozitului pe venit, prin Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 79/2017 pentru modificarea și completarea Legii nr. 227/2015 privind Codul fiscal, de la 16% la 10%.

În privința sumelor defalcate din TVA pentru echilibrarea bugetelor locale, bugetul anului 2018 a cuprins sume în quantum total de 6,8 miliarde lei, în timp ce bugetul anului 2019 propune sume în quantum total de 11,4 miliarde lei, creșterea

fiind de circa 4,6 miliarde lei. De menționat este însă faptul că în perioada de referință – 2018, sistemul de echilibrare a bugetelor locale a fost unul diferit, cu reguli corespunzătoare unui alt algoritm de transfer decât cel propus pentru anul 2019.

După aplicarea algoritmului de transfer al sumelor de la bugetul de stat la bugetele locale, dată fiind diferența dintre costurile estimate ale pachetului social descentralizat și sumele defalcate din TVA pentru echilibrarea bugetelor locale, autoritățile locale vor rămâne cu o diferență totală de acoperit de circa 2,5 miliarde lei.

Din cauza distribuirii neuniforme a pachetului social descentralizat, numeroase autorități publice locale vor fi în imposibilitate de a susține cheltuielile sociale transferate de la bugetul de stat în bugetele locale.

Mai mult, conform datelor statistice de profil, există diferențe semnificative de la o unitate administrativ-teritorială la alta în ceea ce privește distribuirea pachetului social conform indicatorilor relevanți: număr de beneficiari direcți, categorii de beneficiari, număr și status centre pentru persoane cu dizabilități etc. Mecanismul de echilibrare a bugetelor locale, așa cum a fost stabilit de legiuitor, nu pare a avea în vedere aceste diferențe, principala variabilă urmărită fiind capacitatea de asigurare a unui buget minim de funcționare prestabilit. Astfel, din analiza datelor rezultă că un număr semnificativ de unități administrativ-teritoriale nu vor primi de la bugetul de stat sume din echilibrare, dată fiind încadrarea în bugetele minime de funcționare, însă vor trebui să suporte cheltuielile serviciilor sociale transferate din bugetul de stat.

Din cauza ordinii de prioritate stabilite la utilizarea sumelor - art. 6 alin. (20) din Legea bugetului de stat pe anul 2019: „Autoritățile administrației publice locale asigură, cu prioritate, plata cheltuielilor prevăzute la art. 5 alin. (7)” - descentralizarea va însemna, practic, o reducere a posibilităților de realizare de investiții la nivel local, parte din autoritățile locale ajungând să depindă în acest domeniu de eventualul excedent înregistrat în anii anteriori.

De altfel, această abordare apare ca evidentă și din derogarea dispusă prin legea supusă reexaminării de la art. 58 alin. (1) din Legea nr. 273/2006 cu privire la utilizarea excedentului anual al bugetului local. Astfel, art. 58 alin. (1) din Legea nr. 273/2006 stabilește că „excedentul anual al bugetului local rezultat la încheierea

exercițiului bugetar, pe cele două secțiuni, după efectuarea regularizărilor în limita sumelor defalcate din unele venituri ale bugetului de stat prevăzute la art. 6 lit. a), a celor exceptate la art. 6 lit. b) și a transferurilor din bugetul de stat sau din alte bugete, precum și după achitarea plăților restante, se reportează în exercițiul financiar următor și se utilizează, în baza hotărârilor autorităților deliberative, astfel: a) ca sursă de finanțare a cheltuielilor secțiunii de dezvoltare; b) pentru acoperirea temporară a golurilor de casă provenite din decalajele între veniturile și cheltuielile secțiunilor de funcționare și dezvoltare în anul curent, în limita disponibilului rezultat în urma aplicării prevederilor lit. a); c) pentru acoperirea definitivă a eventualelor deficite ale secțiunilor de funcționare și dezvoltare, după caz, la sfârșitul exercițiului bugetar.”.

Totodată, art. 6 alin. (19) din Legea bugetului de stat pe anul 2019 dispune că „prin derogare de la prevederile art. 58 alin. (1) din Legea nr. 273/2006, cu modificările și completările ulterioare, în anul 2019, începând cu data intrării în vigoare a prezentei legi, autoritățile administrației publice locale pot utiliza excedentul bugetului local și pentru finanțarea sistemului de protecție a copilului și a centrelor publice pentru persoane adulte cu handicap, precum și pentru furnizarea energiei termice către populație în sezonul rece 2018 – 2019”. Însă, din calculele efectuate doar la nivel de municipii și orașe, spre exemplu, rezultă că 75% dintre municipii și 82% dintre orașe vor avea câștig net zero din creșterea cotelor defalcate din impozitul pe venit și din TVA.

Concluzia care se desprinde din analiza construcției bugetului de stat pentru anul 2019 este aceea că închiderea bugetului în ținta de deficit asumată de Guvern s-a făcut pe seama bugetelor autorităților locale, cu afectarea principiilor, regulilor și responsabilităților stabilite de legea finanțelor publice locale, respectiv principiului autonomiei locale financiare stabilit de art. 16 alin. (3) din Legea nr. 273/2006 care prevede că „Alocarea resurselor financiare pentru echilibrarea bugetelor locale nu trebuie să afecteze aplicarea politicilor bugetare ale autorităților administrației publice locale în domeniul lor de competență” și principiului proporționalității consacrat de art. 17 din aceeași lege, potrivit căruia: „Resursele financiare ale unităților administrativ-teritoriale trebuie să fie proporționale cu responsabilitățile autorităților administrației publice locale stabilite prin lege”.

Având în vedere cele de mai sus, considerăm că se impune ca Parlamentul să procedeze la o analiză mai profundă a problematicii bugetelor locale, pentru a se asigura că, prin transferul unor cheltuieli aferente sistemului de protecție socială la nivel local, Guvernul nu intenționează, în fapt, reformarea și, implicit, restrângerea sistemului de asistență și protecție socială prin intermediul deciziei administrative la nivel local.

5.4. Măsurile stabilite în ceea ce privește finanțarea *Programului pentru școli al României* de către autoritățile locale nu țin cont de cele constatate cu privire la implementarea acestui program și anulează măsuri recent adoptate în scopul remedierii situației.

Conform art. 5. alin (2) din Legea bugetului de stat pe anul 2019, «În situațiile în care *Programul pentru școli al României* se derulează de către consiliile locale ale comunelor, orașelor și municipiilor, prin hotărâre a consiliului județean se vor repartiza sume cu această destinație unităților administrativ-teritoriale respective, cu diminuarea veniturilor bugetului local al județului și majorarea corespunzătoare a veniturilor comunelor, orașelor și municipiilor, după caz. Sumele repartizate potrivit prevederilor prezentului alineat se reflectă în bugetele locale ale comunelor, orașelor și municipiilor la indicatorul de venituri „Sume defalcate din taxa pe valoarea adăugată pentru finanțarea cheltuielilor descentralizate la nivelul județelor”».

În data de 06.02.2019 Parlamentul a aprobat, fără modificări, Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 94/2018 pentru completarea art. 3 din Ordonanța Guvernului nr. 13/2017 privind aprobarea participării României la Programul pentru școli al Uniunii Europene. Conform actului normativ menționat, „în situația în care Programul pentru școli al României se derulează de către consiliile locale ale comunelor, orașelor și municipiilor și ale sectoarelor municipiului București, prin hotărâre a consiliului județean, respectiv a Consiliului General al Municipiului București, se repartizează sumele defalcate din taxa pe valoarea adăugată alocate județelor, respectiv municipiului București, potrivit alin. (1), aprobate anual prin legea bugetului de stat cu această destinație, pe comune, orașe, municipii, respectiv sectoarele municipiului București, cu asistența tehnică de specialitate a inspectoratului școlar județean, respectiv a Inspectoratului Școlar al Municipiului București”.

Măsura aprobată de Guvern în luna noiembrie a anului trecut a fost justificată prin raportare la: necesitatea unei creșteri a ritmului de implementare a *Programului pentru școli al României* pentru anul școlar 2018-2019; imposibilitatea derulării programului în școlile de pe raza lor teritorială a comunelor, orașelor și municipiilor și ale sectoarelor municipiului București în lipsa unor prevederi exprese privind repartizarea sumelor de la nivel județean/al Municipiului București la nivel local; riscul pierderii fondurilor comunitare destinate programului ca urmare a implementării defectuoase a programului la nivelul întregii țări; afectarea, pe termen lung, a sănătății beneficiarilor direcți ai Programului (copiii) prin scăderea consumului de produse proaspete distribuite prin program, urmare a limitării accesului la acestea.

Din această perspectivă, considerăm nejustificată modificarea sistemului de alocare prin excluderea de la incidența acestuia a Municipiului București și a sectoarelor, aspect ce impune reexaminarea, de către Parlament, a acestei soluții legislative.

6. Majorarea sumelor alocate pentru finanțarea partidelor politice apare ca fiind nejustificată în raport cu subfinanțarea altor domenii

Alocările privind finanțarea partidelor politice reprezintă un aspect important al legii bugetului de stat pentru anul curent în contextul anului electoral 2019, dar și al următorului an electoral, 2020. Bugetul din acest an poate fi privit ca un referențial privind principiile care se doresc a fi urmate și pe viitor.

Volumul alocărilor pentru partidele politice, crescut ca urmare a modificării legislației în domeniu, contrazice principiile reformei electorale din anul 2015 când stabilirea unor plafoane pentru sumele cheltuite în campaniile electorale a fost unul din obiectivele principale urmărite.

Scrutinele din anul 2016, derulate pe baza legislației din anul 2015, nu au evidențiat dificultăți ale competitorilor electorali din punct de vedere financiar în derularea activităților specifice campaniilor electorale. Din acest punct de vedere, nu există un risc real ca diminuarea fondurilor alocate partidelor politice să influențeze capacitatea acestora de a participa la alegeri și de a-și exercita în cele mai bune condiții funcția democratică.

Acordarea de subvenții de la bugetul de stat, baza de calcul, limitele minime și maxime ale alocărilor și majorările acordate proporțional cu numărul mandatelor obținute în alegeri de candidații femei au fost modificate prin Legea nr. 34/2018 pentru modificarea art. 18 alin. (2) din Legea nr. 334/2006 privind finanțarea activității partidelor politice și a campaniilor electorale. Astfel, dacă anterior anului 2018, suma alocată anual partidelor politice nu putea fi mai mare de 0,04% din veniturile prevăzute în bugetul de stat, ulterior modificării legii, alocările trebuie să se încadreze între cel puțin 0,01% și cel mult 0,04% din PIB, iar majorarea acordată proporțional cu numărul mandatelor obținute în alegeri de candidații femei a fost dublată.

Ca efect al aplicării noilor reguli, totalul sumelor alocate partidelor politice crește de mai mult de 5 ori, ajungând în 2018 la subvenții în valoare de 170,3 milioane lei. Pentru anul 2019, alocările propuse inițial de Guvern au atins maximul permis de lege. Deși în Parlament subvenționarea a fost redusă, creșterea față de anul anterior va fi de peste 50%.

Prin raportare la termenii de referință stabiliți de legiuitor la art. 18 alin (1) din Legea finanțelor publice nr. 500/2002 ce trebuie, în mod obligatoriu, a fi avuți în vedere la realizarea politicii fiscal-bugetare, precizăm că nu pot fi identificate, nici în cadrul Raportului privind situația macroeconomică pe anul 2019 și proiecția acesteia pe anii 2020-2022, și nici în cadrul priorităților politice cuprinse în Programul de guvernare acceptat de Parlament, aspecte privind necesitatea unor creșteri substanțiale ale finanțării publice a partidelor politice.

Majorarea finanțării partidelor politice este cu atât mai nejustificată, în condițiile numeroaselor probleme cu care se confruntă sistemul sanitar, de la lipsa infrastructurii, până la lipsa prioritizării programelor de sănătate și acoperirii necesarului de medicamente pentru boli care reprezintă probleme reale de sănătate publică și pentru care există la acest moment studii epidemiologice care să justifice necesitatea efectuării unor investigații sau administrării unor tratamente. Din această perspectivă, considerăm că se impune o reanalizare a alocărilor bugetare în acest domeniu prin redistribuirea de sume în cadrul bugetului.

Pe de altă parte, în domeniul educației, în lipsa unei evaluări a impactului bugetar al creșterilor salariale, considerăm că se impune o reanalizare a cheltuielilor pentru asigurarea acoperirii drepturilor salariale și de natură salarială din sistemul educațional și de cercetare. De asemenea, atragem atenția asupra alocărilor destinate

Ministerului Educației Naționale privind cheltuielile cu bunuri și servicii, a căror valoare este cu 5% mai mică decât execuția anului 2018. Totodată, alocările privind Proiectele cu finanțare din fonduri externe nerambursabile (FEN) postaderare sunt cu 33% mai mici față de execuția anului trecut. Aceste alocări deficitare nu sunt în măsură să acopere nevoile unui sistem cronic subfinanțat.

Având în vedere că multe dintre domeniile vitale ale economiei sunt în continuare subfinanțate, considerăm că se impune ca Parlamentul să reexamineze aspectele referitoare la alocările privind finanțarea partidelor politice, diminuarea acestora putând face obiectul unei decizii politice de prioritizare a altor cheltuieli, asumate de autoritatea legiuitoare. Această decizie este justificată de dificultățile bugetare cu care se confruntă numeroase sectoare de activitate, inclusiv cele din domeniul asistenței sociale (copii, persoane cu dizabilități) educației, cercetării, precum și sănătății.

Față de argumentele expuse mai sus și având în vedere competența legislativă exclusivă a Parlamentului, vă solicităm reexaminarea Legii bugetului de stat pe anul 2019.



**PREȘEDINTELE ROMÂNIEI
KLAUS - WERNER IOHANNIS**