

POLICY BRIEF #65 IULIE 2013

În atenția FMI

**NEMAIPOMENITA EPOPEE
A FONDULUI DE REZERVĂ
BUGETARĂ**

Istoria deja celebrului fond de rezervă bugetară, aflat la dispoziția guvernului, arată în ce măsură guvernele României planifică prost, se sustrag controlului parlamentar, alocă fonduri publice discreționar și trăiesc de pe o zi pe alta. Victoria în alegeri cu o mare majoritate a USL a corectat o bună parte din disproporția alocării fondului de rezervă, dar celelalte metehne rămân la fel: mare parte din cheltuieli nu sunt justificate de vreun caracter de urgență: plătim arierate și cheltuieli pentru alegeri prevăzute cu mult timp înainte. Analista SAR, Mădălina Doroftei, a trecut în revistă cu cifre și date întreaga istorie a fondului de rezervă bugetară, arătând că alocarea discreționară rămâne regula, iar fondul este cel mai bun termometru al iraționalității finanțelor publice din România.



Fondul de rezervă bugetară, aflat la dispoziția Guvernului a reprezentat, de-a lungul anilor, un instrument la îndemâna politicianilor, folosit de aceștia pentru a-și asigura fidelitatea aleșilor și a alegătorilor din teritoriu. Reprezintă, de asemenea, și o modalitate ocolită de realocare de sume, în interiorul unui buget – banii se „cedează” de la anumite capitole bugetare către fondul de rezervă, iar prin hotărâre de guvern se alocă preferențial, în general către proiecte de interes local. Societatea civilă a ridicat de multe ori problema alocării discreționare a acestor fonduri și lipsa de control parlamentar asupra creșterii lor substanțiale pe parcursul unui an bugetar (vezi comunicatele de presă din iunie 2010 și ianuarie 2011 ale Institutului de Politici Publice, Raportul anual al Societății Academice din România pe anul 2011 sau articolele publicate de Alianța pentru o Românie Curată pe aceeași temă), fără însă a obține rezultate.

Ulterior semnalelor de alarmă, guvernării nu au renunțat decisiv la acest gen de practică, ci doar l-au rafinat și au încercat să reducă, progresiv, transparența cu care aceste realocări sunt prezentate publicului. Curtea de Conturi a publicat și ea, în 2009 și în decembrie 2012, rapoarte bine documentate în care a criticat neregularitățile în utilizarea fondului, însă nici observațiile și nici recomandările acestei instituții nu au avut urmări semnificative în privința schimbării comportamentului politicianilor aflați la putere. În ianuarie 2013, Curtea de Conturi a atras atenția asupra majorării nejustificate a Fondului de Rezervă pe parcursul anului 2011 cu o sumă ce reprezintă de 10 ori suma bugetată inițial. O asemenea diferență nu poate fi justificată prin incapacitatea în acțiunea de previzionare a bugetului său prin schimbarea priorităților, având în vedere problemele punctuale semnalate în preambulul hotărârilor de guvern prin care sunt realocate aceste fonduri. În plus, având în vedere „prioritatea” de care beneficiază problemele primarilor care dețin o mai mare putere politică în interiorul propriilor partide , alocările pot varia semnificativ de la un an la altul, de la un ciclu electoral la altul¹.

¹ Vezi articol Hotnews: http://economie.hotnews.ro/stiri-finante_banci-14124485-raport-curtea-conturi-fondul-rezerva-dispozitia-guvernului-fost-utilizat-netransparent-fara-control-parlamentar-functiionnd-aseemenea-unui-buget-paralel.htm

Mai întâi, trebuie menționat cadrul legislativ pentru Fondul de rezervă bugetară la dispoziția Guvernului și anume Legea finanțelor publice nr. 500/2002. Articolul 30 precizează foarte clar :

(1) În bugetul de stat se includ Fondul de rezervă bugetară la dispoziția Guvernului și Fondul de intervenție la dispoziția Guvernului.

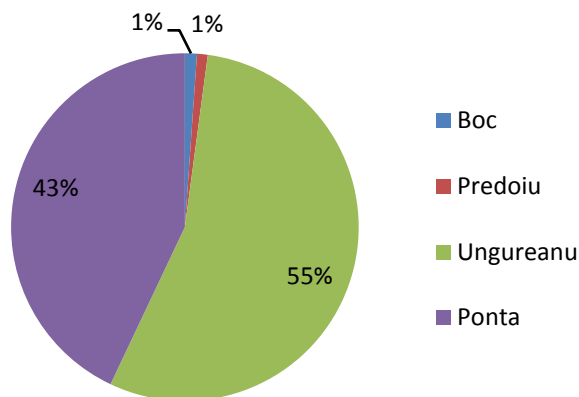
(2) Fondul de rezervă bugetară la dispoziția Guvernului se repartizează unor ordonatori principali de credite, ai bugetului de stat și ai bugetelor locale, pe baza unor hotărâri ale Guvernului, pentru finanțarea unor cheltuieli urgente sau neprevăzute, apărute în timpul exercițiului bugetar.

Cuvintele cheie care trebuie reținute sunt cele care privesc destinația fondului - **finanțarea unor cheltuieli urgente sau neprevăzute**. În 2012, prin derogare de la art.30 alin (2) din Legea nr. 500/2002 s-a stabilit că se pot alocă sume din Fondul de rezervă bugetară printr-o hotărâre a Guvernului (HG) și pentru **plata arieratelor**, până la finele lui 2012 (vezi Ordonanța de Urgență (OUG) nr.8 din 3 aprilie 2012). Exact același tip de derogare, printr-o ordonanță de urgență, a fost realizat anterior atât în 2011, cât și în 2010. Pe lângă vaga definire a ceea ce înseamnă „urgent sau neprevăzut” și această derogare legată de arierate oferă mână liberă în alocarea discreționară spre clienții politici din teritoriu, cum vom vedea pe parcursul raportului. Deseori se realizează o lipsă de egalitate de tratament în practică sau prin omisiune – de pildă datoriile unei comunități locale sunt plătite, în timp ce datoriile altor comunități nu beneficiază de același tratament. Nu există nicăieri stabilite priorități strategice sau vreun criteriu pre-stabilit prin care aceste fonduri pot fi alocate în timpul anului.

Mai mult, deși valoarea Fondului de rezervă este stabilită prin Legea bugetului de stat pe anul avut în vedere, suma este modificată substanțial pe parcursul anului. De exemplu, în 2011 Fondul de rezervă bugetară a fost majorat de la 200 000 mii lei (prevăzut inițial în Legea bugetului de stat pe anul 2011) la 2 089 167 mii lei (peste 490 milioane euro). În 2012 situația nu este foarte diferită: de la o valoare inițială de 219 909 mii lei, majorată oficial la 442 678 mii lei ajungem la concluzia, consultând HG-urile care vizează Fondul de rezervă, că a fost cheltuită suma de 1 539 843 mii lei pe parcursul

anului 2012, adică aprox. 345,6 milioane euro. Aceste alocări s-au realizat în timpul mandatului a 4 premieri diferiți, în proporțiile ilustrate în figura de mai jos:

Figura 1: Alocări Fond de rezervă bugetară la dispoziția guvernului în 2012



Sursa: Calculele autorului

De remarcat durata mandatelor celor 4 premieri – în 2012: prim-ministrul Emil Boc s-a aflat la guvernare timp de aproximativ o lună, Cătălin Predoiu a fost premier interimar timp de 3 zile (a fost numit în funcție la 6 februarie), prim-ministrul Mihai-Răzvan Ungureanu a deținut funcția începând cu 9 februarie până în 27 aprilie (deci aproximativ 3 luni), iar Victor Ponta (în prezent șef al Guvernului) a ocupat această funcție în anul 2012, pe o perioadă de 8 luni.

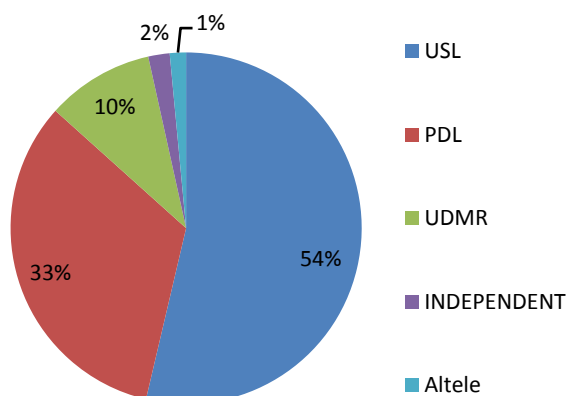
În mod surprinzător, în scurta perioadă în care a deținut funcția de prim-ministru interimar, Cătălin Predoiu a direcționat din fondul de rezervă spre Ministerul Mediului și Pădurilor, 15 400 mii lei pentru plata serviciului datoriei publice externe, adică aproximativ 3,5 milioane euro și 1% din suma totală cheltuită în 2012 din fondul de rezervă. Nu este clar dacă aceste cheltuieli erau urgente sau neprăvăzute, așa cum solicită legea (destinația exactă nu este specificată în HG).

Despre alocările preferențiale realizate de premierul Ungureanu s-au scris suficiente analize (vezi site-ul României Curate și articolul „80% din banii de la fondul de rezervă au mers la primăriile Puterii”,

semnat de Adrian Popescu, de exemplu²). Una dintre măsurile controversate a fost alocarea sumei de 1400 mii lei (aprox. 321 000 euro), din fondul de rezervă bugetară, pentru restaurarea, consolidarea și reamenajarea imobilului Reprezentanței Bisericii Ortodoxe Române pe lângă instituțiile Uniunii Europene, Bruxelles, Belgia.

Dacă monitorizăm alocările din fondul de rezervă bugetară realizate de guvernul Ponta în 2012, concluziile nu sunt extrem de diferite față de anii precedenți. Luând în considerare doar sumele ce au ajuns la diverse primării sau consilii județene pentru plata arieratelor în principal, dar nu exclusiv, constatăm că acestea se ridică la 21% din totalul utilizat din fondul de rezervă de către premier, adică aproximativ 31,2 milioane euro. De asemenea, observăm că 54% din aceste sume au fost direcționate spre administrații locale conduse de membri ai Uniunii Social Liberale (USL). Celelalte partide sau primari independenți au primit finanțare prin fondul de rezervă bugetară în proporțiile ilustrate în figura 2 de mai jos. Partidul Democrat-Liberal și aliații săi în alegeri au beneficiat de 33% din fonduri, în timp ce pe locul 3 se află Uniunea Democrată a Maghiarilor din România (UDMR) cu 10%.

Figura 2: Procentul alocărilor politice în timpul guvernului Ponta pe 2012



Sursa: Calculele autorului.

² Sursa: <http://www.romaniacurata.ro/ltfont-colorblackgtpremierul-ungureanu-a-mintitlt-fontgtltbrgt-80-din-2681.htm>

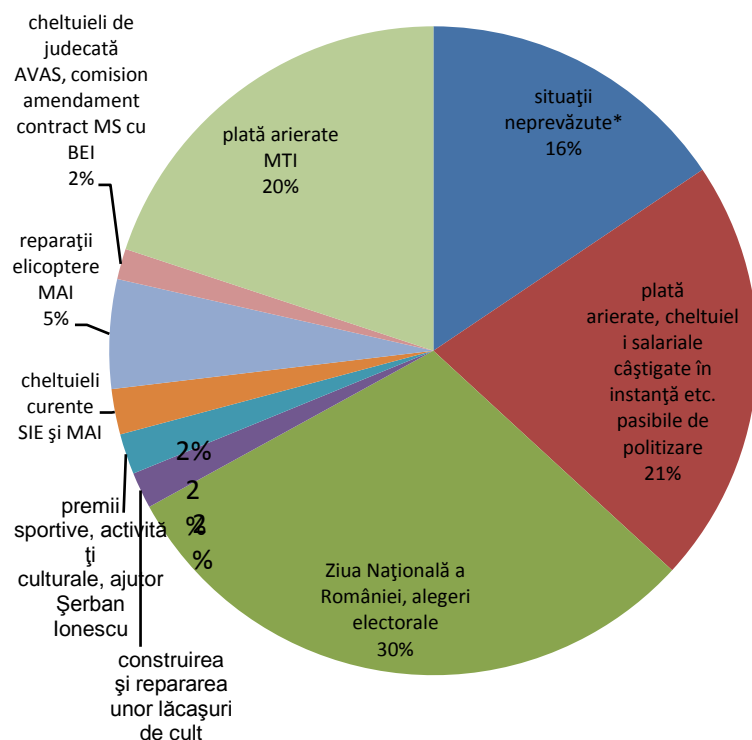
Figura 3 ne arată destinațiile alocațiilor din fondul de rezervă operate de guvern în timpul mandatului lui Ponta pe anul 2012. Acesta a utilizat 661 574 mii lei (aprox 148,5 milioane euro) din fondul de rezervă bugetară pentru diverse situații, destul de diferite față de ce ar însemna o cheltuială judicioasă. De exemplu, prin HG nr. 1099 din 14/11/2012 guvernul Ponta a direcționat 12 milioane lei (2,64 milioane euro) spre Ministerul Culturii și Patrimoniului Național, în vederea construirii și reparării unor lăcașuri de cult. Apoi, evenimente ce ar fi trebuit, teoretic, să fie bugetate oficial separat, au primit fonduri suplimentare din rezerva bugetară în valoare de 44,8 milioane euro – este vorba de cheltuieli prilejuite de sărbătorirea Zilei Naționale a României sau de organizarea alegerilor locale și parlamentare (în jur de 30% din totalul fondului de rezervă bugetară folosit de guvern după 27 aprilie 2012).

Doar un procent de 16% din suma totală, alocată de guvernul Ponta, a fost destinat unor situații neprevăzute – precum înlăturarea efectelor unor fenomene meteorologice sau a unor dezastre, organizarea referendumului. Nu am inclus aici activitățile legate de oferirea de premii medaliaților la Jocurile Olimpice, finanțarea Festivalului Internațional de Teatru de la Sibiu sau finanțarea tratamentului medical în străinătate, al domnului Șerban Ionescu – sume ce au reprezentat 2% din fondul de rezervă bugetară utilizat de prim-ministrul Victor Ponta.

Prin două hotărâri de guvern, Ministerul Transportului și Infrastructurii a devenit beneficiarul unei sume de aproximativ 29,7 milioane euro (peste 131 milioane lei), venite din fondul de rezervă bugetară - adică 20% din întreg fondul cheltuit de guvernul Ponta. Destinația banilor a fost plata arieratelor ministerului.

Trebuie menționat că nu există nici macar un fir logic sau o continuitate în folosirea acestui Fond de Rezervă: hotărârile de guvern alocă astăzi sume spre lăcașuri de cult, mâine spre plata unor datorii la electricitate, iar poimâine sumele pot fi direcționate către finalizarea unor obiective de investiții locale.

Figura 3: Utilizarea fondului de rezervă în 2012 sub guvernarea Ponta



* înlăturarea efectelor unor fenomene meteorologice, a unor dezastre, plus referendum demitere președinte
Sursa: Calculele autorului.

Societatea Academică din România a urmărit evoluțiile fondului de rezervă bugetară aflat la dispoziția guvernului în anii electorali, în publicațiile anterioare (vezi Raportul anual SAR pe 2011). Această evoluție, actualizată cu informațiile din 2012 - guvernare Ponta, se prezintă sub forma tabelului de mai jos:

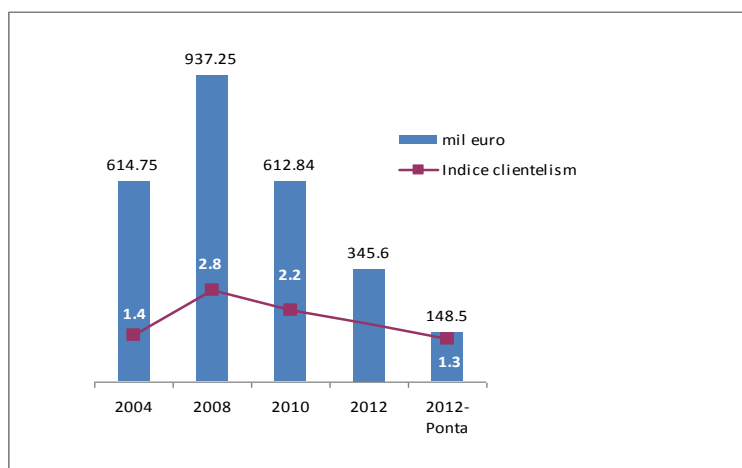
Tabelul 1: Procentul alocațiilor preferențiale vs. Procentul voturilor din alegerile locale

	2004 (PSD)	2008 (PNL)	2010 (PD-L)	2012 - Ponta (USL)
Procentul alocațiilor preferențiale a principalelor partide de la guvernare %	49	45	62	53.67
Procentul voturilor obținute în urma alegerilor locale %	35.5	16.2	28.8	41.57
Indice clientelism	1.4	2.8	2.2	1.3

Sursa: Raport anual SAR pe 2011 completat cu calcule proprii

Putem conchide, analizând tabelul, că practica generalizată de a aloca sume din fondul de rezervă bugetară clienților politici a continuat și în 2012³. Discrepanțele nu sunt chiar atât de mari ca în alți ani – avem cel mai mic indice de clientelism⁴ de până acum –, însă nu trebuie scăpat din vedere faptul că au fost și 4 prim-miniștri succesivi pe parcursul anului. În cazul evoluției volumului fondului de rezervă bugetară în cele patru momente-cheie, figura 4 este edificatoare. Nu întâmplător, maximul pentru indicele clientelismului este atins în anul în care fondul de rezervă s-a ridicat la cel mai înalt nivel (în 2008) iar minimul aceluiași indice, în anul în care fondul de rezervă bugetară a fost cel mai mic (2012).

Figura 4: Fondul de rezervă bugetară cheltuit



Sursa: calcule proprii pe baza Raportului de Audit ale Curții de Conturi publicat în 2009 și a HG-urilor publicate în 2012. Pentru anul 2010 am prelucrat informațiile furnizate public de fostul consilier de stat, Andreea Paul

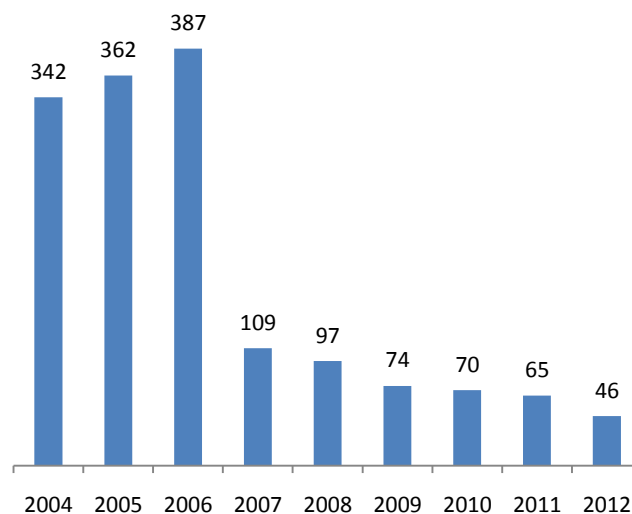
Probabil tocmai din cauza instabilității politice, dar și a monitorizării Fondului Monetar Internațional, anul 2012 a cunoscut totuși o îmbunătățire a practicilor – pe parcursul anului au fost publicate doar 46 de hotărâri ale Guvernului României vizând Fondul de rezervă, spre deosebire de alți ani (vezi Figura 5). Mai mult, până la începutul lunii martie 2013 nu fusese emisă nicio altă HG care să vizeze alocări din fond. În schimb, în 2012, în primele 2 luni ale anului

³ Indicele clientelismului a fost calculat doar pentru Guvernarea Ponta.

⁴ Indicele clientelismului, un vechi barometru SAR al guvernării, este calculat prin împărțirea procentului alocărilor preferențiale la procentul voturilor obținute la alegerile locale.

s-au alocat peste 12 milioane euro din fondul de rezervă bugetară, aflat la dispoziția guvernului.

Figura 5: Numărul de hotărâri ale Guvernului publicate, ce implică Fondul de rezervă bugetară



Sursa: calcule proprii după consultarea Indaco Lege online

Nu trebuie însă să ne lăsăm păcăliți. Reducerea drastică a numărului de HG emise după anul 2008 față de perioada 2004-2006 s-a datorat, așa cum concluzionează Raportul de audit al Curții de Conturi din 2009, comasării în același act oficial a mai multor beneficiari ai fondului de rezervă.

În concluzie, fondul de rezervă bugetară este cheltuit discreționar, „respectând practicile” instituite de guvernele anterioare, la care se adaugă altele noi. Problemele menționate în trecut au rămas aceleași, fără a fi rezolvate de guvernări succesive aflate la putere, în ciuda observațiilor societății civile sau a Curții de Conturi. Astfel:

- fondul de rezervă bugetară la dispoziția guvernului beneficiază în continuare de creșteri substanțiale pe parcursul anului bugetar față de suma aprobată inițial în bugetul de stat, fără a trece printr-un filtru parlamentar în prealabil;
- destinațiile alocărilor sunt de puține ori consistente cu prevederile, ambigue ce-i drept, ale legii și anume, cheltuielile sunt rareori făcute în situații neprevăzute sau urgente;

- mai nou (începând cu 2010), guvernele practică derogări de la art. 30 alin (2) din Legea nr. 500/2002 prin OUG, pentru a putea direcționa sume din fondul de rezervă bugetară în scopul de a finanța plata arieratelor;
- fondurile alocate au de multe ori o tentă politică, fiind favorizat partidul aflat la guvernare.

Practic, atât constituirea, cât și alocarea și folosirea fondului de rezervă sunt realizate în mod îndoielnic, arbitrar. De asemenea, controlul și monitorizarea acestora nefiind în sarcina unei singure instituții nu există niciun studiu de impact cu privire la eficiența efectivă a utilizării acestor fonduri. Avem, în schimb, concluziile Rapoartelor de Audit ale Curții de Conturi și numeroase semnale de alarmă trase de societatea civilă. Însă, se pare ca nicio recomandare de-a lungul anilor nu a avut vreun impact asupra modului de

utilizare, iar practicile alocărilor preferențiale au rămas aceleași.

Prin urmare, singura măsură realistă de combatere a alocărilor arbitrare este cea de eliminare completa a fondului de rezervă bugetară la dispoziția Guvernului prin modificarea articolului 30 din Legea nr. 500/2002. Guvernul ar putea în continuare utiliza în situații de urgență un fond separat, cel denumit în legislație Fondul de intervenție la dispoziția Guvernului, care este mult mai clar definit în legea finanțelor publice. O astfel de măsură ar genera o rigoare mai mare în alcatuirea bugetului și o disciplină suplimentară a ordonatorilor de credite atunci când își alcătuiesc și își execută bugetul.

Acest policy brief face parte din proiectul „Proasta guvernare în cheltuirea banului public în România între anii 2004 și 2012” implementat de către Societatea Academică din România (SAR) cu sprijinul financiar al Think Tank Fund (TTF) - Open Society Foundations.

Strada Mihai Eminescu, nr. 61, sector 2, București, 020071
E-mail: office@sar.org.ro | Website: www.sar.org.ro

ISSN 2360 - 1051
ISSN-L 2360 - 1051