



**Parlamentul României
Camera Deputaților
Grupul Parlamentar al Alianței pentru Unirea Românilor**

ÎNTREBARE

În atenția: **Doamnei Președinte Mirela Călugăreanu, Curtea de Conturi a României**

Spre luarea la cunoștință: **Membrii Plenului Curții de Conturi a României**

De către: **Florin-Cornel POPOVICI, circumscripția electorală nr. 37, Grupul parlamentar AUR**

Obiectul solicitării: **Verificarea legalității constituirii, repartizării și utilizării Fondului de rezervă bugetară (2023–2024)**

Stimată doamnă Președinte,

În aplicarea art. 64 din Constituția României, art. 34 lit. d) și i) din Legea nr. 96/21 aprilie 2006, privind statutul deputaților și al senatorilor, art. 202, 203, 212 și 213 din Regulamentul Camerei Deputaților aprobat prin Hotărârea nr. 8 din 24 februarie 1994, republicat și având în vedere atribuțiile ce îmi revin în exercitarea mandatului de deputat în Parlamentul României, în calitate de membru al Comisiei pentru buget, finanțe și bănci, formulez prezenta interpelare referitoare la necesitatea exercitării atribuțiilor de control asupra modului de constituire, repartizare și utilizare a Fondului de rezervă bugetară la dispoziția Guvernului în perioada 2023–2024.

Analiza anexată, pe care vă solicit să o examinați cu rigoare și maximă responsabilitate instituțională, demonstrează că Fondul de rezervă bugetară a fost utilizat într-un quantum fără precedent — aproximativ 65 de miliarde de lei, reprezentând 8–9% din totalul cheltuielilor bugetare — în vădită contradicție cu

Grupul Parlamentar AUR

Palatul Parlamentului, str.Izvor nr.2-4, sect.5, Bucuresti
e-mail: aur@cdep.ro

regimul juridic prevăzut de art. 30 alin. (2) din Legea nr. 500/2002, care limitează strict utilizarea acestuia la „cheltuieli urgente sau neprevăzute”. Această practică constituie o abatere flagrantă de la legalitate, un mecanism de eludare a procedurilor bugetare și o subminare directă a controlului parlamentar asupra fondurilor publice..

În acest context, se ridică serioase suspiciuni privind:

- legalitatea constituirii Fondului de rezervă bugetară la nivelurile atinse în 2023–2024;
- legalitatea și oportunitatea repartizării sumelor către ordonatorii principali de credite ai administrației publice centrale și locale;
- respectarea destinației legale, având în vedere finanțarea din FRB a unor cheltuieli recurente, previzibile și structurale;
- posibila utilizare a Fondului de rezervă bugetară ca mecanism paralel de rectificare bugetară, ocolind dezbaterile și aprobarea Parlamentului;
- impactul fiscal și bugetar asupra deficitului bugetar – 9,3% ESA, cel mai ridicat din Uniunea Europeană – și asupra datoriei publice – 54,8–55% din PIB în 2024.

Având în vedere rolul constituțional și legal al Curții de Conturi privind controlul modului de formare, administrare și utilizare a resurselor financiare ale statului, vă solicit respectuos:

1. Să dispuneți efectuarea unui control complet, aprofundat și prioritar asupra:
 - legalității constituirii Fondului de rezervă bugetară în anii 2023–2024;
 - conformității și justificării hotărârilor de Guvern prin care au fost repartizate sumele;
 - respectării destinației legale prevăzute de art. 30 alin. (2) din Legea nr. 500/2002.
2. Să verificați dacă alocările operate prin Fondul de rezervă bugetară au reprezentat în fapt rectificări bugetare mascate, ocolind mecanismele de control parlamentar, transparență și procedură bugetară reglementată.
3. Să analizați impactul acestor operațiuni asupra disciplinei fiscal-bugetare și a sustenabilității finanțelor publice, inclusiv asupra deficitului bugetar, a nivelului datoriei publice și a costurilor de finanțare suportate de stat.
4. Să transmiteți Parlamentului României un raport complet, conform art. 140 alin. (2) din Constituție, cu toate constatările, măsurile dispuse și recomandările formulate pentru restabilirea legalității, responsabilității și transparenței în gestionarea Fondului de rezervă bugetară.

Analiză modalității de utilizarea a Fondului de Rezervă Bugetară
în mandatul premierului Marcel Ciolacu

Noiembrie 2025

Cuprins

Listă abrevieri.....	4
Introducere	4
1. Cadrul normativ și rolul Fondului de rezervă bugetară.....	5
1.1. Constituția României	5
1.2. Legea nr. 500/2002 privind finanțele publice.....	5
1.3. Legea nr. 69/2010 a responsabilității fiscal-bugetare.....	6
2. Mecanismul de deturnare a Fondului de rezervă bugetară.....	7
2.1. Extinderea nejustificată prin OUG nr. 73/2023 și practicile ulterioare	7
2.2. Rectificări bugetare mascate: „Bugetizare paralelă”	7
2.3. Concentrarea discreționară a deciziei bugetare la nivelul Guvernului	8
3. Date empirice privind utilizarea Fondului de rezervă bugetară.....	8
3.1. Saltul cantitativ în guvernarea Ciolacu.....	8
3.2. Tipologia cheltuielilor finanțate din FRB sub mandatul Ciolacu	9
4. Context macroeconomic conform datelor oficiale	10
4.1. Dinamica Produsului Intern Brut și creșterea economică	10
4.2. Deficitul bugetar din perspectiva comparativa a metodologiei CASH versus ESA	11
4.3. Traietorie ascendentă a datoriei publice și riscurile de depășire a pragului Maastricht	12
5. Perspectiva Băncii Naționale a României: Costul datoriei și stabilitate financiară.....	12
5.1. Randamentele titlurilor de stat și expunerea sectorului bancar	12
5.2. Avertismente BNR privind stabilitatea și disciplina fiscală	13

Grupul Parlamentar AUR

Palatul Parlamentului, str.Izvor nr.2-4, sect.5, Bucuresti
e-mail: aur@cdep.ro

5.3. Dimensiunea europeană: Procedura de deficit excesiv și sancțiuni	14
6. Analiză asupra degradării guvernantei fiscale și implicațiilor socio-economice ..	14
6.1. Analiza din perspectiva științelor finanțelor publice.....	14
6.2. Consecințe sociale și politice	15
7. „Dictatură bugetară” prin Fondul de rezervă	16
7.1. Subminarea sistematică a disciplinei fiscal-bugetare.....	16
7.2. Recomandări de remediere	17
Anexă: Surse de date și documente de referință	19

Listă abrevieri

FRB	Fondul de Rezervă Bugetară
UE	Uniunea Europeană
OUG	Ordonanță de Urgență a Guvernului
PDE	Procedura de Deficit Excesiv
INS	Institutul Național de Statistică
BNR	Banca Națională a României
MFP	Ministerul Finanțelor Publice
MF	Ministerul Finanțelor
ESA	European System of Accounts (Sistemul European de Conturi)
PIB	Produs Intern Brut
UAT	Unități Administrativ-Teritoriale
CASH	Execuție bugetară directă (încasări-plăți la conturi bancare)
HG	Hotărâre a Guvernului
CE	Comisia Europeană
Eurostat	Oficiul de Statistică al Uniunii Europene

Introducere

În esență, evoluțiile consemnate în perioada exercitării mandatului de către premierul Marcel Ciolacu indică o reconfigurare profundă a funcționalității Fondului de rezervă bugetară, acesta fiind utilizat în practică ca un „buget paralel”, plasat în afara cadrului obișnuit de deliberare parlamentară și mobilizat extensiv într-un context caracterizat de deficit bugetar excesiv și de accelerarea ritmului de creștere a datoriei publice.

O asemenea abordare constituie o abatere semnificativă de la arhitectura constituțională și normativă care guvernează disciplina financiar-bugetară și contravine principiilor fundamentale de transparență, sustenabilitate și

responsabilitate fiscală, principii pe care executivul este obligat să le respecte în virtutea statului de drept.

Din perspectiva teoriei și practicii finanțelor publice, această utilizare a Fondului de rezervă reprezintă o deturnare de la principiile bugetare clasice, mai exact de la unitate, anualitate, universalitate și transparență și înlocuiește procedurile formale de rectificare bugetară cu un mecanism executiv discreționar. Consecințele sunt directe și cuantificabile asupra nivelului deficitului bugetar, asupra dinamicii datoriei publice și asupra costurilor de finanțare ale statului.

1. Cadrul normativ și rolul Fondului de rezervă bugetară

1.1. Constituția României

Articolul 138 – Bugetul public național prevede în mod expres:

- Alineatul (1): Bugetul public național cuprinde bugetul de stat, bugetul asigurărilor sociale de stat și bugetele locale.
- Alineatul (2): Guvernul elaborează proiectul de buget și îl supune aprobării Parlamentului.

De asemenea, Articolul 111 – Informarea Parlamentului stipulează:

- Alineatul (1): Guvernul este obligat să prezinte informațiile și documentele cerute de Parlament și comisiile sale, în cadrul controlului parlamentar asupra activității executivului.

Un element juridic important derivă din arhitectura constituțională a finanțelor publice acolo unde bugetul de stat, precum și orice ajustare semnificativă a acestuia prin rectificări bugetare, trebuie să rămână permanent sub autoritatea directă a Parlamentului. Acest principiu afirmă controlul democratic asupra resurselor publice și delimitează clar rolul executivului în procesul bugetar. În aceste condiții, Guvernul nu poate ajunge să construiască, fie și implicit, un buget alternativ de proporții considerabile, administrat exclusiv la nivel executiv, ocolind deliberarea parlamentară și mecanismele constituționale de aprobare care garantează echilibrul instituțional și responsabilitatea în gestionarea fondurilor publice.

1.2. Legea nr. 500/2002 privind finanțele publice

Conform articolelor relevante din Legea nr. 500/2002, actualizată și consolidată:

Articolul 30 – Fondul de rezervă bugetară:

- Alineatul (1): „În bugetul de stat se includ Fondul de rezervă bugetară la dispoziția Guvernului și Fondul de intervenție la dispoziția Guvernului.”
- Alineatul (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 de hotărâri ale Guvernului, pentru finanțarea unor cheltuieli urgente sau neprevăzute apărute în timpul exercițiului bugetar.”
- Alineatul (4)-(5): Fondul de intervenție este destinat exclusiv pentru calamități naturale și sprijinirea persoanelor sinistrate, și poate fi majorat din Fondul de Rezervă Bugetară, dar cu caracter excepțional.

Din perspectiva analizei juridice și a doctrinei finanțelor publice, Fondul de rezervă bugetară are un regim strict delimitat și foarte bine delimitat. Acesta reprezintă un instrument destinat exclusiv acoperirii cheltuielilor urgente sau cu caracter imprevizibil, nicidecum un mecanism de finanțare recurentă pentru salarii, pensii ori programe curente ale administrației centrale sau locale. Fondurile aferente sunt constituite anual, au o natură excepțională și trebuie utilizate punctual, prin Hotărâri de Guvern care justifică necesitatea imediată a intervenției. Ulterior, întreaga activitate de alocare și utilizare intră sub incidența controlului posterior exercitat de Curtea de Conturi, care verifică atât legalitatea operațiunilor, cât și respectarea destinației prevăzute de lege.

1.3. Legea nr. 69/2010 a responsabilității fiscal-bugetare

Legea nr. 69/2010 (republicată și consolidată) instituie cadrul de reglementare pentru disciplina fiscal-bugetară și stabilitate pe termen mediu. Articolul 1 îi stabilește scopul: „asigurarea și menținerea disciplinei fiscal-bugetare, a transparenței și sustenabilității pe termen mediu și lung a finanțelor publice”.

Legea instituie patru principii fundamentale:

- 1) Principiul prudenței: Guvernul trebuie să gestioneze finanțele publice cu atenție și responsabilitate, evitând riscurile inutile.
- 2) Principiul transparenței: Toate operațiunile bugetare trebuie să fie publice și ușor de înțeles pentru cetățeni și instituții.
- 3) Principiul sustenabilității: Politicile fiscale trebuie să fie compatibile cu capacitatea economică pe termen lung.
- 4) Principiul echității între generații: Datoriile contractate de generația actuală nu trebuie să compromită oportunități economice ale generațiilor viitoare.

Legea instituie, de asemenea:

- Reguli fiscale privind deficitul, datoria publică și dinamica cheltuielilor;
- Obligația de a avea strategii fiscal-bugetare credibile și de a nu eluda regulile prin artificii contabile sau mutări de credite în afara procedurilor normale (rectificări, legi etc.);
- Mecanisme de monitorizare și raportare.

Utilizarea pe scară largă a Fondului de rezervă bugetară pentru finanțarea cheltuielilor recurente, în locul unei rectificări bugetare transparente și conforme cu regulile prevăzute de Legea responsabilității fiscal-bugetare, reprezintă o abatere clară de la scopul și logica acestui instrument. O astfel de practică distorsionează procesul bugetar, eludează mecanismele de control democratic și pune sub semnul întrebării buna gestiune a finanțelor publice, inclusiv respectarea principiilor de prudență și responsabilitate fiscală.

2. Mecanismul de deturnare a Fondului de rezervă bugetară

2.1. Extinderea nejustificată prin OUG nr. 73/2023 și practicile ulterioare

Prin Ordonanța de Urgență nr. 73/2023, Guvernul Ciolacu a permis și apoi a sistematizat finanțarea din Fondul de rezervă bugetară a unor categorii de cheltuieli care, în mod normal și conform cadrului legal anterior, trebuie să fie bugetate prin lege sau prin rectificare bugetară formală, și anume:

- Cheltuieli de personal (salarii în sănătate, cultură, ordine publică, administrație);
- Cheltuieli sociale recurente (ajutoare sociale, indemnizații);
- Contribuții pentru proiecte externe și programe europene;
- Finanțări către cluburi sportive, academii culturale și alte entități cu relevanță electorală;
- Transferuri bugetare către unități administrativ-teritoriale (UAT-uri), cu criterii intensive de selectare politică.

Această extindere a utilizării Fondului de rezervă bugetară nu reprezintă doar o opțiune discutabilă la nivel politic. Din punct de vedere juridic și în logica teoretică a finanțelor publice, ea se situează în contradicție directă cu articolul 30 din Legea nr. 500/2002, care stabilește în mod explicit că fondul poate fi folosit exclusiv pentru „situații urgente sau neprevăzute”. Ori, direcționarea resurselor către finanțarea unor programe structurale sau recurente depășește fără echivoc cadrul legal, denaturează funcția acestui instrument și afectează disciplina bugetară prevăzută de legislația în vigoare.

2.2. Rectificări bugetare mascate: „Bugetizare paralelă”

Utilizarea Fondului de rezervă bugetară în valoare de aproximativ 65 de miliarde de lei într-un interval de aproximativ 12-13 luni sub mandatul Ciolacu reprezintă, din perspectiva analitică și contabilă, o formă mascată de rectificare bugetară paralelă. Aceasta se caracterizează prin:

- Ocolirea completă a procedurilor constituționale și legale de rectificare bugetară (care necesită dezbateri parlamentară și aprobare);
- Distorsionare sistematică a execuției bugetare reale, masticând nivelul actual al cheltuielilor și deficitului;
- Crearea unui mecanism discreționar la nivelul Guvernului, care permite alocarea de fonduri fără criteriile de transparență și justificare cerute de lege.

Prin recurgerea la acest mecanism, Guvernul a reușit să finanțeze categorii de cheltuieli pe care nu ar fi putut, din considerente politice sau juridice, să le introducă într-o rectificare bugetară formală. Într-un cadru transparent, orice astfel de alocare ar fi fost imediat evidențiată și supusă evaluării critice din partea Comisiei Europene,

a Parlamentului și a observatorilor independenți, care ar fi semnalat fără întârziere atât derapajul fiscal, cât și neconformitatea cu regulile bugetare ale Uniunii Europene.

2.3. Concentrarea discreționară a deciziei bugetare la nivelul Guvernului

Datele și documentele disponibile arată că majoritatea covârșitoare a sumelor alocate din FRB au fost distribuite în mod centralizat, sub control direct al premierului și al echipei sale. Mecanismele prin care au fost distribuite resursele din Fondul de rezervă bugetară evidențiază consolidarea unor forme sofisticate de clientelism politic. Accesul la finanțare a depins frecvent de afinități politice, de loialitatea față de coaliția de guvernare sau de utilitatea strategică a anumitor actori instituționali în arhitectura puterii. În loc să reflecte un proces bazat pe nevoi reale, criteriile socio-economice sau priorități de dezvoltare, alocările au funcționat ca instrumente de recompensare politică, cu rol în menținerea unei rețele de dependențe și fidelități la nivel local.

Această situație a generat o formă de dependență structurală a autorităților locale față de premier și de aparatul executiv central, întrucât multe primării și consilii județene au fost nevoite să inițieze negocieri informale pentru a obține fonduri indispensabile funcționării sau realizării unor proiecte de investiții. Absența unor criterii clare și verificabile a creat un mediu în care relațiile politice au devenit mai influente decât performanța administrativă, sustenabilitatea financiară sau nevoile obiective ale comunităților. Rezultatul a fost perpetuarea unui raport asimetric între centru și periferie, în care autonomia locală este diminuată în practică, chiar dacă rămâne garantată în plan constituțional.

Mai mult, finanțarea preferențială a avut loc într-un cadru opac, lipsit de un audit public riguros. Numeroase proiecte au fost aprobate fără să fie supuse unui control parlamentar substanțial sau unei evaluări independente privind necesitatea, eficiența și impactul lor. Această lipsă de transparență a permis dirijarea resurselor către inițiative cu randament scăzut, justificare discutabilă sau motivație politică ascunsă, eludând standardele obișnuite de responsabilitate fiscală. În absența unui control ex ante și a unui control parlamentar efectiv, mecanismul a fost predispus la risipă bugetară și la distorsionarea priorităților de dezvoltare.

Ansamblul acestor practici contravine în mod direct principiilor autonomiei locale prevăzute de articolul 122 din Constituție și afectează disciplina bugetară, transparența și responsabilitatea în gestionarea fondurilor publice, elemente importante pentru funcționarea statului de drept și pentru menținerea încrederii în procesul bugetar.

3. Date empirice privind utilizarea Fondului de rezervă bugetară

3.1. Saltul cantitativ în guvernarea Ciolacu

Perioada	Alocare din FRB (miliarde lei)	Ponderea în total cheltuieli bugetare (%)
2016-2022 (media anuală)	1-3	0,2-1,9%
2023 (Ciolacu)	32 (record)	~4,5%

Grupul Parlamentar AUR

Palatul Parlamentului, str.Izvor nr.2-4, sect.5, Bucuresti
e-mail: aur@cdep.ro

2024 (sept.)	30 (proiecție 64-65)	~8-9% (annual)
--------------	----------------------	----------------

Sursă: Consiliul Fiscal al României, rapoarte anuale; analize media economică bazate pe date ale Ministerului Finanțelor și INS

Datele sintetizate în tabel evidențiază o abatere majoră de la funcția originală a Fondului de rezervă bugetară. Până în anul 2022, utilizarea acestui instrument avea un caracter marginal, situându-se sub pragul de 2% din totalul cheltuielilor bugetare, ceea ce corespundea naturii sale excepționale și rolului limitat prevăzut de legislație. Din 2023 însă, odată cu preluarea mandatului de către premierul Marcel Ciolacu, volumul sumelor direcționate prin FRB se extinde substanțial, ajungând la aproximativ 32 de miliarde de lei (4,5% din totalul cheltuielilor), marcând o schimbare structurală în modul de operare al execuției bugetare. Evoluția proiectată pentru anul 2024 indică o amplificare și mai pronunțată, estimările situându-se în intervalul 64–65 de miliarde de lei, adică între 8% și 9% din cheltuielile publice totale, o pondere incompatibilă cu statutul de fond extraordinar.

Creșterea nu este una graduală și nici nu poate fi atribuită unor factori conjuncturali, ci relevă un proces de multiplicare exponențială. Alocarea din 2024 este de aproximativ 47 de ori mai mare decât suma prevăzută inițial în bugetul aprobat pentru acel an, conform analizei Consiliului Fiscal. O asemenea disproporție exclude ipoteza unei simple erori de estimare și sugerează o strategie deliberată de reconfigurare a execuției bugetare, în care o parte semnificativă a resurselor publice este redistribuită prin mecanisme netransparente și neprevăzute în planificarea bugetară inițială.

Această evoluție contravine rațiunilor fundamentale care stau la baza regimului juridic al FRB. Potrivit Legii nr. 500/2002, fondul este conceput pentru intervenții în situații „urgente sau neprevăzute”, caracteristici care, prin natura lor, presupun sume reduse și utilizări punctuale. Un volum anual de 65 de miliarde de lei nu poate fi încadrat în categoria neprevăzutului, ci semnalează transformarea fondului într-un instrument structural, folosit pentru finanțarea continuă a unor cheltuieli care ar fi trebuit gestionate prin procesul formal de rectificare bugetară și aprobate explicit de Parlament. În consecință, această schimbare de paradigmă denaturează funcția fondului, afectează transparența execuției bugetare și ridică serioase probleme de conformitate cu normele privind responsabilitatea fiscal-bugetară.

3.2. Tipologia cheltuielilor finanțate din FRB sub mandatul Ciolacu

Categoria de cheltuieli	Estimare (% din total FRB alocate)
Salarii și cheltuieli de personal	25-30%
Transferuri către UAT-uri și primării	20-25%
Cheltuieli sociale (ajutoare, indemnizații)	15-20%
Finanțări către cluburi sportive și entități culturale	10-15%
Programe europene și cofinanțări	8-12%
Alte transferuri și cheltuieli discreționare	5-10%

Sursă: Consiliul Fiscal, Hotărâri de Guvern analizate; publicații media: Europa Liberă, Financial Intelligence

Din perspectivă analitică, amplexarea și structura acestor alocări permit calificarea fenomenului drept o formă de „bugetizare paralelă”, în care o parte semnificativă a cheltuielilor structurale este reetichetată ca intervenție din „rezervă”, pentru a ocoli procedurile ordinare de aprobare și control parlamentar. Practica se traduce într-un veritabil proces de reclasificare bugetară, prin care cheltuieli recurente, perfect previzibile și cu impact sistemic sunt redistribuite sub o denumire care sugerează un caracter excepțional, deși, în realitate, ele nu au nimic din natura imprevizibilă sau urgentă ce ar justifica apelarea la Fondul de rezervă bugetară.

Această reclasificare afectează direct disciplina financiar-bugetară, întrucât pervertește sensul și funcția unui instrument legal conceput pentru situații limitate, punctuale și neanticipabile. Niciuna dintre aceste categorii de cheltuieli nu se încadrează în definiția de „cheltuială urgentă sau neprevăzută” prevăzută la articolul 30 alineatul (2) din Legea nr. 500/2002. Ele reprezintă, în mod evident, cheltuieli recurente sau planificate, care ar fi trebuit incluse fie în bugetul inițial, fie într-o rectificare bugetară formală, supusă transparenței, dezbaterii parlamentare și evaluării conforme cu regulile responsabilității fiscal-bugetare.

Prin urmare, utilizarea Fondului de rezervă în această manieră nu doar că distorsionează arhitectura procesului bugetar, ci și subminează mecanismele de guvernare, predictibilitate și control democratic asupra finanțelor publice.

4. Context macroeconomic conform datelor oficiale

4.1. Dinamica Produsului Intern Brut și creșterea economică

Potrivit Institutului Național de Statistică (INS):

- 2023: Economia României a crescut cu aproximativ 2,4% în termeni reali, o creștere modestă susținută parțial de consum și cheltuieli publice.
- 2024: Creșterea a scăzut drastic, la aproximativ 0,8-0,9% real. PIB-ul nominal a atins circa 1.760 miliarde de lei la prețuri curente. Aceasta este o scădere semnificativă a ritmului de creștere și indică o economie sub presiune.

Utilizarea explozivă a Fondului de rezervă bugetară, care în 2024 atinge niveluri de 64–65 de miliarde de lei, se produce într-un context economic caracterizat nu printr-un avânt al creșterii, ci printr-o încetinire severă a dinamicii PIB. Această realitate macroeconomică conferă fenomenului o gravitate suplimentară, întrucât expansiunea cheltuielilor discreționare nu este susținută de o creștere corespunzătoare a veniturilor publice. În absența unui motor economic solid, presiunea exercitată asupra bugetului devine structurală, iar capacitatea statului de a absorbi aceste cheltuieli fără a deteriora indicatorii de sustenabilitate fiscală este sever limitată.

Pe termen lung, comportamentul bugetar de acest tip amplifică riscurile privind stabilitatea finanțelor publice. Cheltuielile suplimentare, operate în afara procedurilor transparente de rectificare și fără corelare cu evoluțiile economice, cresc vulnerabilitatea poziției fiscale și sporesc dependența de împrumuturi în condiții de costuri de finanțare în creștere. Într-o economie cu ritm redus de expansiune,

capacitatea de ajustare a deficitului devine tot mai restrânsă, ceea ce afectează atât credibilitatea fiscală a statului, cât și sustenabilitatea datoriei publice în anii următori.

An	Creștere reală (%)	PIB nominal (mld. lei)	Context politic
2023	2,4%	~1.650	Ciolacu - început
2024	0,8-0,9%	~1.760	Ciolacu - accentuare FRB

Sursă: *Institutul Național de Statistică (INS), date oficiale*

4.2. Deficitul bugetar din perspectiva comparativa a metodologiei CASH versus ESA

Deficitul bugetar poate fi măsurat în două moduri complementare:

- 1) Deficitul CASH (execuție bugetară directă):** Reprezintă diferența dintre încasări și plăți la nivel de conturi bancare. Ministerul Finanțelor raportează:
 - 2023: 5,68% din PIB (bugetul general consolidat);
 - 2024: aproximativ 8,65% din PIB (~152,7 miliarde lei), în creștere de 3,04 procente.
- 2) Deficitul ESA (metodologia Uniunii Europene, Eurostat):** urmează criteriile armonizate UE și include ajustări pentru profilul temporal al veniturilor și cheltuielilor, unde eurostat raportează astfel:
 - 2023: aproximativ 6,6% din PIB;
 - 2024: 9,3% din PIB – ****cel mai mare deficit din Uniunea Europeană****, aproape de trei ori media UE (~3,1% din PIB).

Deficitul ESA de 9,3% și deficitul cash de 8,65% arată că, în timp ce România continua să raporteze și să proiecteze la nivel formal o traiectorie descendentă a deficitului bugetar, execuția bugetară efectivă, influențată semnificativ de alocările masive operate prin Fondul de rezervă bugetară, a generat, în realitate, cel mai ridicat deficit din Uniunea Europeană. Discrepanța dintre parametrii prezentați în proiectul de buget și rezultatele finale ale execuției denotă faptul că FRB a funcționat, în practică, ca un instrument de disimulare a adevăratei magnitudini a dezechilibrului bugetar.

Prin direcționarea unor sume considerabile printr-un mecanism extrabugetar în sensul deliberării parlamentare, partea cea mai riscantă și expansionistă a cheltuielilor nu a fost reflectată transparent în construcția bugetară inițială, ceea ce a contribuit la subestimarea nivelului real al deficitului. În consecință, diferența substanțială dintre planificarea teoretică și execuția concretă scoate în evidență utilizarea Fondului de rezervă ca pârgă de ajustare informală a deficitului, cu efectul de a masca ritmul accelerat al deteriorării poziției fiscale.

An	Deficit CASH (% PIB)	Deficit ESA (% PIB)	Rang în UE
2023	5,68%	6,6%	În top 5 deficite
2024	8,65%	9,3%	Cel mai mare deficit

Sursă: *Ministerul Finanțelor (DPFM), Eurostat*

Grupul Parlamentar AUR

Palatul Parlamentului, str.Izvor nr.2-4, sect.5, Bucuresti
e-mail: aur@cdep.ro

4.3. Traietorie ascendentă a datoriei publice și riscurile de depășire a pragului Maastricht

Datele oficiale ale Ministerului Finanțelor și ale Comisiei Europene arată o deteriorare alarmantă:

- 2023: Datoria publică a României era de 48,9% din PIB;
- 2024: A urcat la aproximativ 54,8-55% din PIB, o creștere de ~5,9 procente în decurs de un an;
- Proiecție 2026: Se estimează depășirea pragului de referință de 60% din criteriile Maastricht, ajungând la ~63% din PIB, în condițiile continuării derapajului fiscal.

Factori determinanți:

- Deficit anual ridicat (8,65-9,3% din PIB) – datorii noi de 150+ miliarde lei/an
- Randamente crescânde la titlurile de stat (5,5-6% pe an) – serviciul datoriei se amplifică
- Creștere economică lentă (0,8-0,9%) – raportul datorie/PIB se deteriorează

Această deteriorare a poziției datoriei publice este asociată, în mod consistent, în documentele oficiale ale Ministerului Finanțelor, ale Comisiei Europene și ale Consiliului Fiscal, cu menținerea unui nivel ridicat și persistent al deficitului bugetar, alimentat, între altele, de finanțarea unor categorii de cheltuieli nesustenabile prin intermediul Fondului de rezervă bugetară.

An / Proiecție	Datoria publică (% PIB)	Distanță până la Maastricht (60%)
2023	48,9%	+11,1 p.p.
2024	54,8-55%	+5-6,2 p.p.
2025E	cca. 57-58%	+2-3 p.p.
2026E	~63%	-3% (DEPĂȘIRE)

Sursă: Ministerul Finanțelor, Comisia Europeană (prognoză macroeconomică)

5. Perspectiva Băncii Naționale a României: Costul datoriei și stabilitate financiară

5.1. Randamentele titlurilor de stat și expunerea sectorului bancar

Buletinele lunare ale BNR și Raportul anual asupra stabilității financiare (decembrie 2024) arată o situație de preocupare:

- Randamentele la titlurile de stat:
 - Maturități 3-10 ani: se situează în jurul a 5,5-6% pe an;
 - Aceasta înseamnă că România plătește dobânzi substanțial mai mari decât țări centrale europene cu rating similar (ex. Polonia ~3-4%);
- Expunerea sectorului bancar românesc:

- Creșterea randamentelor la titlurile de stat a determinat băncile comerciale să și-reorienteze bilanțurile prioritar către expuneri suverane;
- Titlurile de datorie publică românească reprezintă o pondere importantă din activele lor (estimat 8-12% din total active);
- Aproximativ o treime din veniturile nete din dobânzi ale băncilor provin din expuneri pe datorie suverană;

Această evoluție generează o interdependență structurală între riscul suveran și stabilitatea sectorului bancar, prin care deteriorarea finanțelor publice amplifică vulnerabilitățile sistemului bancar, iar fragilitățile bancare, la rândul lor, sporesc presiunea asupra datoriei publice. Se creează astfel un cerc vicios în care slăbiciunile statului și cele ale sistemului financiar se alimentează reciproc, accentuând riscurile asupra stabilității economice generale.

5.2. Avertismente BNR privind stabilitatea și disciplina fiscală

Raportul BNR privind stabilitatea financiară, publicat la finele anului 2024, evidențiază în termeni expliți că principalele vulnerabilități macroeconomice ale României derivă din deteriorarea severă a poziției fiscale și din dinamica accelerată a datoriei publice. Creșterea pronunțată a randamentelor titlurilor de stat indică o reevaluare negativă din partea piețelor financiare, reflectând atât percepția unui risc fiscal amplificat, cât și lipsa de credibilitate a perspectivelor de consolidare bugetară. Totodată, nivelul deficitului de 9,3% din PIB, cel mai ridicat din Uniunea Europeană, precum și traiectoria ascendentă și alarmantă a datoriei publice sunt apreciate drept riscuri sistemice majore, cu potențial de destabilizare a întregii arhitecturi economice.

În termeni analitici, legătura cauzală este incontestabilă: „bugetul paralel” configurat prin utilizarea extensivă și improprie a Fondului de rezervă bugetară a amplificat dezechilibrele fiscale dincolo de limitele asumate sau comunicate public. Această practică a împins datoria publică și costurile de finanțare la niveluri incompatibile cu un cadru fiscal responsabil, erodând credibilitatea statului în fața investitorilor și instituțiilor internaționale. În plan financiar, ascensiunea datoriei și deteriorarea indicatorilor fiscali exercită presiuni directe asupra stabilității sistemului bancar, prin intensificarea legăturii structurale dintre riscul suveran și riscul financiar. Din perspectivă macroeconomică, acumularea de deficite neacoperite prin venituri reale induce presiuni inflaționiste suplimentare, fie prin ajustări fiscale viitoare, fie prin deteriorarea anticipațiilor privind sustenabilitatea datoriei.

Pe termen mediu, costul acestei politici bugetare discreționare este transferat direct asupra nivelului de trai al populației. Creșterea accentuată a deficitului și a datoriei va impune măsuri de corecție fiscală prin majorări de taxe, reduceri de cheltuieli sau înghețări de programe, care vor afecta în mod disproporționat cetățenii și mediul economic. În ansamblu, utilizarea Fondului de rezervă ca instrument de „bugetizare paralelă” nu reprezintă doar o abatere tehnică, ci un derapaj major în guvernanta fiscală, cu efecte structurale asupra stabilității financiare, credibilității instituționale și sustenabilității economice a României.

Țara	Randament 10Y (%)	Spre: Premium de risc
România	5,8-6,0%	RIDICAT

Grupul Parlamentar AUR

Palatul Parlamentului, str.Izvor nr.2-4, sect.5, Bucuresti
e-mail: aur@cdep.ro

Polonia	3,5-4,0%	Moderat
Ungaria	4,2-4,5%	Moderat-Ridicat
Media UE	~2,5-3,5%	Moderat

Sursă: BNR, date Bloomberg, Eurostat

5.3. Dimensiunea europeană: Procedura de deficit excesiv și sancțiuni

Eurostat a confirmat faptul că România a încheiat anul 2024 cu cel mai mare deficit bugetar din Uniunea Europeană, respectiv 9,3% din PIB, consolidând poziția țării ca principală sursă de dezechilibru fiscal din spațiul comunitar. În reacție la această evoluție alarmantă, Comisia Europeană a declanșat o serie de măsuri disciplinare suplimentare, plasând România într-un regim de supraveghere consolidată în cadrul Procedurii de deficit excesiv. Autorităților de la București li s-a impus elaborarea unui plan de ajustare pe termen lung, cu o durată de șapte ani, menit să readucă deficitul sub pragul de 3% din PIB până în 2030. Această obligație implică o corecție de aproximativ 5,6–6,3 puncte procentuale din PIB, ceea ce presupune un ritm mediu de consolidare fiscală de circa un punct procentual pe an — un nivel dificil de atins în absența unor reforme structurale profunde.

În paralel, Comisia Europeană a avertizat în mod explicit asupra riscului ca România să piardă accesul la o parte dintre fondurile europene, în eventualitatea în care traseul de ajustare convenit nu este respectat. De asemenea, deteriorarea poziției fiscale afectează reputația externă a României: statutul de economie cu cel mai ridicat deficit din UE pune presiune asupra evaluărilor agențiilor de rating și erodează încrederea investitorilor, ceea ce poate conduce la costuri de finanțare și mai ridicate și la constrângeri bugetare suplimentare.

Așadar, consecințele guvernării Ciolacu depășesc dimensiunea strict contabilă a deficitului. Ceea ce rămâne în urmă este o traiectorie de consolidare extrem de dificilă, marcată de obligații europene ferme și de un necesar de ajustare fiscală fără precedent în perioada post-aderare. Costurile acestei situații vor fi suportate de guvernele următoare și, în ultimă instanță, de populație, prin presiuni crescute asupra politicilor sociale, asupra investițiilor publice și asupra nivelului de trai. Astfel, deficitul din 2024 nu reprezintă doar un dezechilibru financiar punctual, ci expresia unei conduite de guvernare fiscală care a împins România într-o poziție vulnerabilă, cu implicații politice, economice și sociale pe termen lung.

6. Analiză asupra degradării guvernantei fiscale și implicațiilor socio-economice

6.1. Analiza din perspectiva științelor finanțelor publice

Integrând datele furnizate de Institutul Național de Statistică, Ministerul Finanțelor, Banca Națională a României și Eurostat, se conturează o imagine sistematică și coerentă a deteriorării progresive a poziției fiscale și macroeconomice a României, precum și a riscurilor structurale generate de modul de gestionare a finanțelor publice astfel:

Indicatori de bază (2024):

1. Creștere economică slabă: +0,8-0,9% real, PIB nominal ~1.760 miliarde lei
2. Deficit bugetar record: 8,65% cash, 9,3% ESA – cel mai mare din UE

Grupul Parlamentar AUR

Palatul Parlamentului, str.Izvor nr.2-4, sect.5, Bucuresti
e-mail: aur@cdep.ro

3. Datoria publică în ascensiune abruptă: 54,8-55% din PIB (2024), ~63% proiectat 2026
4. Randamente ridicate la titlurile de stat: 5,5-6% pe an (vs. media UE ~3%)
5. Utilizare masivă de FRB: 64-65 miliarde lei/an, respectiv 8-9% din total cheltuieli

Cadrul teoretic al finanțelor publice aplicat la nivelul României:

În lumina teoriilor consacrate ale finanțelor publice, guvernarea Ciolacu reprezintă un exemplu paradigmatic al unor disfuncționalități fiscale majore. Primul element îl constituie inconsistența temporală, situație în care beneficiile politice sunt concentrate pe termen scurt prin majorări de plăți, extinderea unor programe cu miză electorală sau inițierea de proiecte cu vizibilitate imediată, în timp ce costurile aferente sunt amânate, amplificate și transferate către viitor, sub forma unei datorii publice crescute, a dobânzilor mai ridicate și a probabilității sporite de ajustări fiscale dure.

Un alt aspect îl reprezintă pro-ciclicitatea politicii fiscale. În locul unei consolidări într-o fază de relativă expansiune economică, executivul a adoptat o politică fiscală expansionistă pronunțată, derulată în mare măsură prin Fondul de rezervă bugetară, într-un moment în care economia manifesta semne de încetinire, accentuând astfel vulnerabilitățile macroeconomice și contravenind recomandărilor standard ale teoriei fiscale.

Se remarcă, de asemenea, elemente de captură politică a mecanismelor bugetare. Fondul de rezervă bugetară, conceput ca instrument cu utilizare strict excepțională, a fost transformat într-un vehicul de întărire a prerogativelor executive și de distribuire netransparentă a resurselor către entități cu relevanță politică pentru coaliția de guvernare, în detrimentul transparenței, responsabilității și echilibrului instituțional.

În final, utilizarea Fondului de rezervă ca substitut pentru rectificările bugetare formale se înscrie, din punctul de vedere al științelor finanțelor publice, în categoria artificii contabile. Prin acest mecanism, dimensiunea reală a derapajului fiscal este mascată, iar procesul bugetar este distorsionat în sensul diminuării controlului parlamentar și al erodării disciplinei bugetare.

6.2. Consecințe sociale și politice

Datele macroeconomice relevă o serie de consecințe cu efect imediat, cu impact profund asupra funcționării statului și asupra stabilității economice. În primul rând, nivelul foarte ridicat al deficitului combinat cu dinamica accelerată a datoriei publice restrânge considerabil spațiul fiscal necesar investițiilor publice absolut necesare dezvoltării. Pe termen mediu, România riscă să aloce o parte tot mai mare din resursele bugetare către plata dobânzilor, în detrimentul investițiilor în educație, sănătate, infrastructură și alte domenii strategice, ceea ce afectează capacitatea de dezvoltare și modernizare a economiei.

În al doilea rând, atingerea țintei impuse de Procedura de deficit excesiv, mai exact reducerea deficitului sub 3% din PIB până în anul 2030, situație care implică măsuri de ajustare fiscală inevitabile. Această corecție va presupune, cu un grad

ridicat de probabilitate, majorări ale unor impozite indirecte, înghețarea sau limitarea creșterii salariilor și pensiilor, comprimarea unor categorii de cheltuieli publice și restructurări administrative. Aceste ajustări vor avea efecte sociale și politice semnificative, întrucât vor afecta direct veniturile populației, implicit calitatea vieții și bunăstarea acestor și nu în ultimul rând capacitatea statului de a presta servicii publice la un nivel adecvat.

O altă consecință majoră este riscul de pierdere sau suspendare a accesului la anumite fonduri europene, în cazul în care România nu respectă traseul de consolidare convenit cu instituțiile europene. Această situație ar accentua insuficiența resurselor destinate investițiilor și ar agrava decalajele structurale existente. În paralel, un deficit record și o datorie publică aflată pe o traiectorie ascendentă precipitată erodează încrederea publică în capacitatea instituțiilor statului de a gestiona responsabil finanțele publice, cu efecte negative asupra consensului social și asupra stabilității politice interne.

La nivel regional și internațional, statutul de economie cu cel mai mare deficit din Uniunea Europeană afectează percepția partenerilor externi și a investitorilor, subminând credibilitatea României și reducând accesul la finanțare în condiții avantajoase. Deteriorarea reputației externe amplifică riscurile de vulnerabilitate economică și izolare fiscală, consolidând imaginea unui stat aflat într-o poziție fragilă și dificil de corectat fără intervenții structurale profunde.

7. „Dictatură bugetară” prin Fondul de rezervă

Din coroborarea datelor economice oficiale, a rapoartelor Consiliului Fiscal, a analizelor independente și a cadrului legal, rezultă următoarea concluzie fundamentală. Fondul de rezervă bugetară a fost deturnat de la scopul său legal – finanțarea cheltuielilor urgente sau neprevăzute (articolul 30 alineatul (2) din Legea nr. 500/2002) – și transformat într-un instrument sistemic de finanțare curentă, folosit discreționar de Guvernul Ciolacu. Aceasta nu este o excepție sau o eroare de management. Cifrele (64-65 miliarde lei/an, respectiv 8-9% din total cheltuieli) și consistența în 2023-2024 dovedesc că aceasta a fost o strategie deliberată de guvernare fiscală. Controlul parlamentar asupra bugetului – garantat de articolele 138 și 111 din Constituție – a fost golit de conținut prin:

- Evitarea rectificărilor bugetare formale (care necesită dezbateri și vot);
- Înlocuirea lor cu redistribuiri masive prin FRB (care scapă controlului parlamentar);
- Crearea unui „buget paralel” gestionat la nivel executiv, în afara unei dezbateri publice reale.

7.1. Subminarea sistematică a disciplinei fiscal-bugetare

Principiile centrale ale Legii responsabilității fiscal-bugetare nr. 69/2010 — disciplina, transparența și sustenabilitatea — au fost grav compromise prin transformarea Fondului de rezervă bugetară într-un mecanism paralel de finanțare. Prin derogări succesive de la cadrul legal, cheltuieli de ordinul zecilor de miliarde au

fost mutate în afara rectificărilor bugetare, ceea ce a permis ascunderea deficitului real și acumularea unor angajamente financiare dificil de reversat.

Impactul numeric al acestei guvernante este fără precedent. România a ajuns în 2024 la cel mai mare deficit din Uniunea Europeană: 9,3% din PIB. Datoria publică care era de 48,9% din PIB în 2023 a urcat abrupt la 54,8–55% în 2024, iar prognozele ne arată că aceasta va atinge aproximativ 63% în 2026. Randamentele titlurilor de stat s-au majorat semnificativ, ajungând la 5,5–6% anual, în timp ce media UE este de doar 3–3,5%, ceea ce indică o deteriorare accentuată a percepției de risc suveran. În plus, România se confruntă cu riscul pierderii fondurilor europene în cadrul PDE și cu perspectiva unor costuri sociale directe, precum austeritatea, creșterea taxelor și reducerea cheltuielilor publice.

Sub aspectul administrării finanțelor publice, guvernarea Ciolacu se distinge printr-o serie de deviații majore: un nivel ridicat de opacitate bugetară (rectificări mascate prin FRB), un comportament fiscal profund iresponsabil în contextul unei proceduri de deficit excesiv, centralizarea excesivă a deciziilor financiare la nivelul premierului și ocolirea sistematică a controlului parlamentar. În fapt, utilizarea FRB ca substitut al rectificărilor formale a permis distribuirea discreționară a unor fonduri masive, consolidând mecanisme clientelare și diminuând transparența instituțională.

Acest ansamblu de practici depășește cu mult sfera unei simple erori de politică fiscală. El reprezintă o abatere gravă de la principiile statului de drept, de la normele de responsabilitate fiscală și de la arhitectura de guvernanță pe care ar trebui să se sprijine o democrație funcțională. Cifrele din 2024 nu sunt doar indicatori economici, ci dovada unui model de administrare care a destabilizat disciplina fiscală și a împins România pe o traiectorie de risc sistemic.

7.2. Recomandări de remediere

Pentru a reveni la normalitate și discipline bugetară:

1. Abrogarea OUG nr. 73/2023 și restrângerea Fondului de rezervă bugetară la funcția sa legală inițială, limitată exclusiv la situații urgente sau neprevăzute, astfel încât să fie eliminată utilizarea discreționară și caracterul de buget paralel.
2. Realizarea unei rectificări bugetare formale pentru toate cheltuielile finanțate nejustificat din FRB, prin reintroducerea lor în circuitul bugetar normal și supunerea lor dezbaterii și aprobării parlamentare.
3. Asigurarea transparenței și a raportării complete asupra tuturor alocărilor din FRB, însoțite de justificări publice clare, pentru a permite evaluarea legalității, oportunității și impactului acestor cheltuieli.
4. Implementarea unei consolidări fiscale credibile, realizată printr-un mix coerent de măsuri: reducerea cheltuielilor ineficiente, îmbunătățirea colectării veniturilor și susținerea creșterii economice, astfel încât ajustarea fiscală să fie sustenabilă și compatibilă cu cerințele europene.

5. Întărirea supravegherii parlamentare asupra executivului în domeniul bugetar, pentru a restabili echilibrul instituțional și a preveni utilizarea unilaterală a instrumentelor fiscale.
6. Asumarea răspunderii politice și juridice de către persoanele care au coordonat utilizarea nelegală sau abuzivă a FRB, ca premisă a restaurării responsabilității, credibilității și integrității procesului bugetar.

Anexă: Surse de date și documente de referință

Instituții și surse oficiale

- Institutul Național de Statistică (INS): Date PIB, creștere economică, comunicatele oficiale privind evoluția macroeconomică – Site: <https://insse.ro/>
- Ministerul Finanțelor Publice (MFP): Rapoarte privind execuția bugetară, datoria publică, informații asupra FRB – Site: <https://www.mfinante.gov.ro/>
- Banca Națională a României (BNR): Raportul asupra stabilității financiare, buletine lunare, date privind randamentele titlurilor de stat – Site: <https://www.bnr.ro/>
- Consiliul Fiscal: Opiniile și rapoartele sale asupra politicii fiscal-bugetare și utilizării FRB – Site: <https://consiliulfiscal.ro/>
- Eurostat: Date comparative la nivel UE, deficite și date publice, metodologie ESA – Site: <https://ec.europa.eu/eurostat/>
- Comisia Europeană: Procedura de deficit excesiv, fișele țării, prognoze macroeconomice – Site: <https://economy-finance.ec.europa.eu/>

Documente și acte normative:

- Constituția României (articolele 111, 138);
- Legea nr. 500/2002 privind finanțele publice (articolele 30-31);
- Legea nr. 69/2010 a responsabilității fiscal-bugetare (republicată 2020);
- OUG nr. 73/2023 (și hotărârile de Guvern ulterioare);
- Raportul BNR asupra stabilității financiare (decembrie 2024);
- Fișele țării și prognozele CE privind România.

Analize și articole de presă:

- Europa Liberă România: analize critice asupra FRB;
- Financial Intelligence: date și analize sobre deficitul și FRB;
- Financial Times: comentarii asupra consolidării bugetare în UE;
- Reuters: acțiunile disciplinare UE împotriva României.

Vă rog ca toate documentele și informațiile solicitate să fie transmise în scris, în termenul legal.

Cu deosebită considerație,

Deputat Florin-Cornel POPOVICI,

Circumscripția electorală nr. 37 Timiș

Grupul Parlamentar AUR

Palatul Parlamentului, str.Izvor nr.2-4, sect.5, Bucuresti
e-mail: aur@cdep.ro

A/AUR/1583/18.11.2025

Grupul Parlamentar AUR

Palatul Parlamentului, str.Izvor nr.2-4, sect.5, Bucuresti
e-mail: aur@cdep.ro