

Apreciez și țin să evidențiez contribuția majoră a lui Alexandru Ciortan, care a realizat integral culegerea manuală, linie cu linie, a datelor publice folosite pentru analiza bugetară și pentru cea a activității parlamentare din această lucrare.

Munca sa, precum și a mea, au fost realizate în regim de voluntariat.

De la cap spre centru: pe urmele deciziei greșite

Încăpățânarea de a înțelege: cum?

Acest material este exact ceea ce am promis că va fi: o geometrie clară și reală a disfuncțiilor aparatului de stat. Pe baza cifrelor oficiale, însoțite de un narativ dur, acid, la adresa politicienilor aflați astăzi la cârma țării - stânga și dreapta deopotrivă. Iar în acest caz, statutul de „întreg" nu mai poate fi combătut.

Să începem cu patru mari motive:

I.
Pentru că:
Între un membru al Guvernului care a cerut statului român **2,4 miliarde** lei și care, în același timp, nu a fost capabil să scrie corect nici măcar **numele țării sale** și cei care i-au aprobat această cerere și chiar mărit-o la **3 miliarde** lei, nu pot exista diferențe semnificative.

II.
Pentru că:
Un Parlament care în trei ani și-a petrecut 57% din activitate aprobând OUG; cu o rata de finalizare a propriilor propuneri de 14% în ultimii doi ani și de doar **2%** în 2026, nu poate discuta de planificare bugetară reală.
Și având în vedere că (abia în decembrie 2024) conturile de execuție 2021–2022 au fost depuse la Parlament (cu 2 și respectiv 3 ani întârziere) și au rămas netratate și în 2025, nici de o urmărire reală a execuției bugetare nu putem discuta.

III.
Pentru că:
În doua cicluri de guvernare, unul sub conducerea PSD și celălalt, sub conducerea PNL, niciunul din mecanismele clare, de eludare a banului public, documentate în auditul de față, nu a fost oprit. Ba mai mult, fiecare din cei doi premieri a decis prioritar, consecvent, simetric decizional și valoric, și prin urmare a perpetuat fără abateri aceleași „derogări" - derogări care reprezintă în fapt, cauza principală a deficitului structural al României.

IV.
Și pentru că, mai presus de toate, fără capacitatea de a cumpăni lucrurile și acțiunile, de a cunoaște cauzele și efectele lor, **recalibrarea** nu poate și drept urmare **nu va avea loc niciodată**. Fie că vorbim de o familie*,* o fabrică, un mecanism sau un aparat de stat.

Stimați politicieni,

Atunci când **cuvântul (axa x)** din promisiunile voastre politice are aceeași valoare inflaționistă cu **cifra (axa y)** din planul vostru bugetar, ne apropiem de o recesiune de sens.
Și ea începe cu un prim simplu pas: **capturarea deciziei**.

În consecință, este important să înțelegem:
de către cine și în folosul cărui avantaj structural sunt deciziile voastre folosite?(axa z)

Fără această clarificare, ne vom învârti in cerc, lucrând la adaptări defensive, timp în care, structurile de putere subiacente vor rămâne intacte.

Vă reamintesc titlul lucrării: De la cap spre **centru**, pe urmele deciziei greșite.

Și uite cum putem începe cu un prim avantaj de partea mea: aceleași cuvinte, aceleași cifre - pentru unii mumă, pentru alții ciumă. Fără patos și mai ales, fără constrângeri.

E frumusețea de a gândi liber și de a exprima clar, ca lumina zilei, ceea ce voi știți doar a scuza, pe măsura înțelegerii - adică pe fragmente, fiecare în neamul și pe limba lui.

Puteți continua să spargeți geamuri liniștiți, pe persoană fizică, sub iluzia senzației că huliganismul nu se distinge în hoardă. Tot psihologie a maselor e; iar voi tot hoardă vă numiți. Geamurile însă, mai scumpe.
Așa că, din sărăcie și de nevoie, le-am pus „*numere de inventar*”.

Și vouă?
Să spunem că v-am pus o „*pisică*” sub vehiculul cu care dați din pinteni la cheltuit bani publici.

Ceea ce până acum părea o formă de elitism a voastră (generată tocmai de opacizarea accesului la informație și de rigiditatea limbajului vostru), azi devine teatru public.

Mărturisesc că am rescris analiza de mai multe ori, pe măsură ce am descoperit noi dimensiuni în legătură coaxială cu subiectul. Însă, în universul meu și strict raportat la abordarea epistemică a orice analizez, consider extrem de relevantă abilitatea de a te răzgândi.

Așa reconstruiesc eu premisele.

Cu aceste clarificări, putem începe procesul de dublă auditare (operațională și financiară) a aparatului de stat și a ceea ce acesta pretinde că reprezintă.

AUDIT OPERAȚIONAL ȘI FINANCIAR AL APARATULUI DE STAT ROMÂN

Analiză independentă | Strat decizional 2024–2026 | Strat monetar 2015–2025

DE LA CAP SPRE CENTRU: PE URMELE DECIZIEI GREȘITE

O geometrie clară și reală a disfuncțiilor aparatului de stat

Autor

ANDREEA ECATERINA GUDIN

Licențiată în filosofie politică | Analist independent

ecaterinagudin@gmail.com | andreeagudin.com

București, Mai 2026

Toate drepturile rezervate | Reproducerea fără acordul autoarei este interzisă

NOTĂ DESPRE PERSPECTIVĂ

Instituțiile publice auditează sisteme. Eu auditez oamenii care le conduc.
E o diferență metodologică.

Așadar, lucrarea de față pornește de la întrebarea: **Cine a decis ce și cu ce consecință?**

Nu „sistemul”. Suntem sătui de abstractizări. Oameni identificabili, în funcții identificabile, la momente documentate au luat decizii cu efecte fiscale, sociale și constituționale măsurabile.

Analiza urmărește două axe concomitente: **fluxul decizional** (cine și cum a hotărât) și **fluxul monetar** (unde au mers banii). Ambele sunt necesare pentru a înțelege nu doar ce s-a întâmplat, ci de ce s-a întâmplat în mod repetat, cu aceiași actori, prin aceleași instrumente, cu aceleași efecte.

Pe scurt, pe urmele banilor și deciziilor, din două considerente majore:

1. banii nu apar în planificarea bugetară și nu dispar din execuție de la sine;
2. un spațiu decizional sănătos este (teoretic):
    - relativ izotrop (opțiuni comparabile);
    - reversibil (erorile pot fi corectate);
    - criticabil (metodele pot fi contestate);

Orice abatere persistentă de la aceste proprietăți semnalează existența unui **(alt) câmp de putere activ.**

Menționez că, din acest punct și raportat la realitatea cruntă pe care o trăim, de rezolvări nu putem discuta încă. Însă, putem dobândi o perspectiva mai clară a ceea ce a fost și a ceea ce este. Și e un început indispensabil.

Constatările acestei lucrări se bazează exclusiv pe documente publice: legi promulgate, propuneri bugetare, execuții bugetare, date Eurostat, hotărâri de guvern, acte normative publicate în Monitorul Oficial. Nicio afirmație nu depășește ceea ce datele permit. Nicio concluzie nu substituie competența organelor de control abilitate.

Ceea ce substituie – și tocmai asta este miza lucrării – este **absența oricărui alt demers public de corelație sistematică între decizie și consecință**, pe o perioadă suficient de lungă pentru a distinge politica de accident.

Această lucrare este un act de interes public.
O geometrie clară și reală a disfuncțiilor aparatului de stat român.
Toate documentele sursă, precum și toate analizele rezultate se regăsesc integral, la sfârșitul lucrării.

Andreea Ecaterina GUDIN, Mai 2026

SCRISOARE DESCHISĂ

adresată Procurorului-Șef al Parchetului European, Laura Codruța Kövesi

Doamna Procuror-Șef,

În poate cel mai nefericit și nepotrivit context, încep prin a vă spune: ce noroc pentru noi, că sunteți româncă. Și stați liniștită. Nu vă cer nimic.

Înțeleg intru totul că auditul independent nu echivalează o plângere formală, așadar, nu aștept vreun răspuns instituțional. În schimb, am eu să vă ofer ceva. Public, chiar.

Vă invit să împărțim împreună, românește, rușinea de a fi furați.

Adică, noi, poporul. Și mai exact, dumneavoastră, Procurorul.

Și de vreme ce noi rămânem să ducem greul, vă rog să traduceți dumneavoastră Europei.
Cum, cât și ce credeți de cuviință.
Mie, astăzi, îmi este rușine.

Timp de lectura: 30 min

Constituțional, România este un stat național, suveran și unitar, în care puterea este împărțită între trei piloni: legislativ, executiv și judiciar. Legislativul face legea, executivul o pune în practică, iar justiția o verifică. Însă, schema oficială trebuie citită corect: ca **traseu al deciziei publice.**

De-a lungul ultimelor decenii, toate problemele politice, economice și sociale ale României au fost polarizate, fragmentate și, prin urmare, fals conturate - **cât mai departe de decident**.

Privit din exterior: am căpătat un loc binemeritat în Uniunea Europeană. Suntem țara cu cea mai bună acoperire la explicații privind neputința și rea-voința.
Privit din interior: cifrele din economie sunt transpuse în idei, în linii bugetare și puse (sau nu) în practică exclusiv de **oameni**. Iar între a spune, a promite, a justifica și a nu face sau a face (bine sau rău) stă doar actul decizional al celor aleși să ne conducă.

Această lucrare urmărește acest **act decizional**. Pe baza cifrelor oficiale, a documentelor publice și a corelațiilor lor sistematice, pe o perioadă de doi ani și trei luni, plus datele monetare pe zece ani.

Eu azi cartografiez. Așadar, și lucrarea de față este o hartă.
Ce arată ea, doamna Procuror-Șef?

Unde se află responsabilitatea oamenilor care decid pentru un popor întreg.

Așa că, printre cioburi de democrație, praf de convergență și canalizări inexistente -
vă invit la **coordonare** cu noi, poporul.
Că de cooperare suntem sătui.

Aveți grija la prag.
Se coboară.

CADRUL EPISTEMIC

de ce cuvântul contează înainte de cifră

Înainte de orice cifră, înainte de orice decizie trasată pe hârtie, există un moment anterior - **momentul în care cineva a decis** ce înseamnă cuvintele cu care va fi scrisă cifra și justificată decizia.

Puterea nu a stat niciodată în resurse. Ar fi fost simplu. Puterea stabilește valoarea de adevăr. Ea stă în dreptul de a numi resursele. În dreptul de a stabili ce este eficiență, ce este reformă, ce este deficit acceptabil și ce este risipă criminală.

Astfel:

Cine controlează definiția, controlează judecata.
Cine controlează judecata, controlează decizia.
Cine controlează decizia, controlează banii.
Și tot lanțul poate fi inversat sau capturat înainte ca cineva să observe.

De ce e nevoie?
De **manipulare**. De război cognitiv.

Și există deja un război cognitiv. Și tocmai opacitatea actorilor săi îl face devastator.
Lipsa identificării agresorului paralizează toate contramăsurile: nu știi cine țintește, nu poți defini victimele, nu poți formula obiectivele. Iar manipularea nu urmărește doar impresia publică. **Urmărește decizia**. Mai precis, situația in care *victima* trebuie să acționeze ca și cum ar decide singură.

Manipularea cognitivă este o practica veche și prin urmare bine stăpânită/aplicată. Operațional, ea vizează **alterarea percepției** la nivelul la care aceasta devine judecată de valoare, judecata de valoare devine metodă, metoda devine normă, norma devine instrument. Al cui? Exclusiv al celui care a inițiat alterarea.

Mecanismul este anatomic înainte de a fi politic.
Avem mai mulți neuroni dedicați interpretării decât percepției.
Prin urmare, dacă alterezi percepția (evenimentul, cifra, ora, declarația, un simplu link) câștigul interpretativ al făptuitorului este maxim cu efort minim. Nu trebuie să convingi pe nimeni de nimic. **Trebuie doar să modifici ce vede ochiul** și mintea va face restul singură, cu seriozitate și cu bună credință.

Odată ce o **metodă** de gândire supraviețuiește presiunii critice, ea devine **normă** și **critica** ei devine **imposibilă** fără să fii catalogat drept dușman al ordinii.
Popper numea asta pericolul societății deschise care se închide în propriul ei succes. Marx a trecut prin același mecanism în direcție opusă: critica capitalismului a devenit teleologie istorică, iar critica marxismului a ajuns crimă împotriva poporului. Oale diferite. Logică identică.

Diferența față de epocile anterioare stă în **temperatura coerciției**. Azi se condiționează accesul la finanțare, se retrage legitimitatea, se modifică standardele de evaluare. O *coerciție soft* cu același efect structural: imposibilitatea legitimă de a nu fi de acord.

Ce face ca tot sistemul să funcționeze?

Pe cât de banal, pe atât de eficient.

Un *glitch*.

Creierul uman, pus în fața unei polarități false, nu alege între două opțiuni reale; **retestează infinit** valoarea de adevăr injectată apriori, pe care nu o contestă niciodată, pentru că a fost introdusă ca **axiomă.** Câinele aleargă după băț. Stăpânul nu a aruncat niciodată bățul.

PRINCIPIUL METODOLOGIC AL LUCRĂRII: **Cubitul (unitatea de măsură) nu poate fi deținut de cel care construiește și măsoară în același timp.** Cititorul are nevoie de un singur instrument: capacitatea de a nu accepta definiția dată de cel care este judecat. Restul este explicabil geometric.

Puterea, definită funcțional și pre-ideologic (cum ar face-o un copil de opt ani care joacă un joc de strategie) înseamnă:

- control asupra **resurselor**,
- control asupra **accesului la resurse**,
- control asupra **excepțiilor de la regulă.**

Cine deține aceste trei variabile, **deține statul.**

Ceea ce urmează este urmărirea acestor trei variabile prin aparatul de stat al României, pe baza cifrelor oficiale și a deciziilor documentate, pe o perioadă de doi ani și trei luni în plan decizional și zece ani în plan monetar.

CUPRINS

PREAMBUL

Notă despre perspectivă
Scrisoare deschisă - Laura Codruța Kövesi, Procuror-Șef EPPO
Cadrul epistemic: de ce cuvântul contează înainte de cifră
Abstract

PARTEA I – DECIZIILE

CAP. I Parlamentul României (2024 – 2026)

I.1 Rata de finalizare și inversarea circuitului decizional
I.2 Analiza datelor operaționale:
Ce a făcut Parlamentul cu decizia în 2024, 2025, 2026
Stats, highlights si timeframe-uri anuale

CAP. II Guvernul României (2024 – 2026)

II.1 OUG ca instrument dominant de legiferare
II.2 Mecanismul delegării (2023–2025): cinci trepte spre abilitare totală
II.3 OUG 92/2023: fabrica de venituri temporare
II.4 Legea 413/2023
II.5 Legea 187/2024
II.6 Legea 38/2025
II.6 Legea 134/2025
II.7.Concluzii capitol

PARTEA II – BANII

SECTIUNEA I. GUVERNUL | fluxul monetar nivel n și n-1| ordonatori principali 54 entități

CAP. III. De unde are statul banii pe care nu ii are?

III.1 Straturi de realitate bugetară – cadru analitic
III.2 Mecanismul datoriei: separarea deciziei de execuție
III.3 Datele monetare: de unde vine efectiv lichiditatea
III.4 Indicatorul care ascunde dinamica reală:
Datoria publica și înșelăciunea procentuala
III.5 Expunerea băncilor pe datoria publică
III.6 Disocierea dintre masa monetară și vectorul de valoare
III.7 Cum sunt introduse împrumuturile în buget

CAP. IV. Ștergerea creditelor de angajament si golul de back-log

IV.1Cadru metodologic și terminologie operațională
IV.2 Tabloul comparativ al variațiilor CA și CB pe trei cicluri
Ministerul Transporturilor și Infrastructurii
Ministerul Dezvoltării, Lucrărilor Publice și Administrației
Ministerul Agriculturii

Ministerul Educației
Ministerul Muncii
Ministerul Investițiilor și Proiectelor Europene (MIPE)
Ministerul Sănătății
Ministerul Energiei
Ministerul Afacerilor Interne
Ministerul Apărării Naționale
Sinteza comparativa
IV.3 Mecanismul structural al ștergerii creditelor de angajament
CAP. V. Opacitatea: o decizie
V.1 Context normativ și relevanță
V.2 Tabloul celor 54 de ordonatori - distribuția procentuală VI–XIII
V.3 Analiza polilor extremi
*Polul opacității maxime: **95–100%** din buget în Titlurile VI–XIII*
Polul transparenței maxime: sub 5% din buget în Titlurile VI–XIII
Anomalii structurale la ordonatorii majori
V.4 Distribuția statistică și implicații
V.5 Opacitatea clasificării și anomaliile de planificare multianuală
CAP. VI. Dispariția banului public
VI.1 Transferul de oameni: clonarea costului salarial
*VI.2 Transferul de bani: **77%** în doi ani*
VI.3 Spirala fiscală
VI.4 Identitatea bugetară: ecuația care nu poate fi păcălită
VI.5 Convergența: capitolele I–V prin lentila VI
CAP. VII. Transferurile
VII.1 Două seturi de date oficiale, fundamental divergente
VII.2 Contextul macroeconomic: cvasi-dublare în doi ani
VII.3 Natura divergentei: compactare contabilă vs execuție reală
VII.4 Natura fluxului: de la identificabil la fungibil
VII.5 Variabila critică: viteza și densitatea transferurilor
VII.6 Cât și cum pierdem: cele trei niveluri
VII.7 Ce nu funcționează în planificarea bugetară
Disfuncționalitățile celor 54 de ordonatori principali
VII.8 Studiu de caz - Secretariatul de Stat pentru Culte
Bugetul propus de SSC vs. bugetul aprobat în Bugetul de Stat
Structura internă a bugetului SSC — unde se ascund salariile
Ce adaugă Bugetul de Stat față de propunerea SSC — fără să i se ceară
VII.9 Instrumentul lipsă - mirroring-ul contabil și absența controlului

SECTIUNEA II. GUVERNUL | fluxul monetar n-2, n-3 | ordonatori secundari si terțiari

CAP. VIII. Mecanismul TVA defalcat pentru echilibrarea bugetelor locale

VIII.1 Ce este și ce nu este mecanismul TVA defalcat

VIII.2 Tablou macroeconomic destinații

*VIII.3 Pentru acoperirea neconformității UE: **39,80%** din buget*

*VIII.4 Proiectele de drumuri: **96,6%** fără specificarea kilometrilor*

VIII. 5 Fenomenul «103.000 lei» - Argeș

VIII.6 Finanțarea infrastructurii religioase

VIII.6.A Tabloul agregat

VIII.6.B Distribuția pe județ

VIII 6.C Categorii de finanțare (tip cheltuieli)

VIII 6.D Anomalii cu grad maxim de risc:

*Tulcea **350.000 lei** pentru salarii personal clerical din TVA de echilibrare*

*Republica Moldova **400.000 lei**: TVA românesc pentru o parohie din afara granițelor*

*Episcopia Devei și Hunedoarei: **1.700.000 lei** centru social rezidențial*

*Caraș-Severin**: 1.544.000 lei** pentru Episcopia și Catedrala Caransebeș*

*Arhiepiscopia Sucevei și Rădăuților**: 750.000 lei** fără destinație de proiect*

*Vâlcea - 70 de înregistrări**, 2.700.000 lei**: cel mai mare canal de finanțare religioasă*

Cluj: 31 de înregistrări pentru parohii individuale

VIII.6.E Culte non-ortodoxe finanțate: evidența completă

Satu Mare — 32 de înregistrări: atomizare maximă

VIII.6.F Sumarul finding-urilor

VIII.6 Executări silite și popriri: plata datoriei cu bani pentru investiții

*VIII.7 **180,9 milioane lei** fără nicio destinație declarată*

VIII.8 Anomalii specifice selectate — catalog forensic

Centrul Cultural «Patriarhul Teoctist» — Slobozia, Ialomița

Baza Ecvestră Sportivă — Oșorhei, Bihor

Festivalul «Zilele Nordului» — Botoșani

*Pucioasa — **48,4 milioane lei** exclusiv pentru neeligibile*

Parohia «Sfântul Voievod Ștefan cel Mare» — Sectorul 4, București

Construire Biserică Ortodoxă Română — Livezile, Timiș

VIII.9 Dinamica per-capita - inegalitate mascată de egalitate formală

VIII.10 Sinteza - tabloul complet al mecanismului TVA

CAP. IX Legea Bugetului de Stat 2026

III.1 Structura formală versus funcția reală (

III.2 Secțiunea IV: legalizare retroactivă și derogări structurale (Art. 12–24)

III.3 Secțiunea V: mecanismele SEE/Norvegia - vulnerabilități multiplicate

III.4 Secțiunea VI: confuzia rambursabil–nerambursabil ca sistem (Art. 26–29)

III.5 Capitolul II - Responsabilități: delegare fără purtător (Art. 30–46)

III.6 Alocările TVA: echilibrarea ca instrument de alocare politică
III.7 Matricea malformațiilor și relația cu Legea 500/2002
CAP. X Statul care își auditează propria dispariție
X.1 Tabloul complet: șase capitole, un singur mecanism
X.2 Răspunsul final la cele trei întrebări;
CUM SE STERGE TABLA?
De unde vin banii pe care nu ii avem?
Pe unde circula?
X.3 Soluția și de ce nu a fost aplicată

Adresare finală

ABSTRACT

Obiect, metodă și finding-urile principale ale lucrării

Prezenta lucrare constituie un audit operațional și financiar independent al aparatului de stat român, realizat pe baza datelor publice disponibile pentru perioada 2015–2026, cu accent pe stratul decizional 2024–2026 și stratul monetar 2015–2025.

Demersul pornește de la o premisă empirică: România înregistrează record după record la deficit bugetar, în pofida unui discurs public de consolidare fiscală. Obiectivul nu este explicarea conjuncturală a acestui deficit, ci identificarea mecanismului structural care îl produce și îl perpetuează, independent de schimbările de guvern și de premier.

Metodologie

Lucrarea urmărește concomitent două axe: fluxul decizional (trasabilitatea actelor normative de la inițiativă la efect) și fluxul monetar (trasabilitatea banilor publici de la angajament la beneficiar final). Corelarea celor două axe permite identificarea punctelor de rupere - locurile în care decizia declarată disjunge de execuția reală.

Principalele finding-uri

- **Finding I — Parlamentul:** în perioada 2024–2026, Parlamentul României a funcționat preponderent ca mecanism de validare a deciziilor executive. În 2025, 57% din legile adoptate reprezintă aprobări ale OUG-urilor emise anterior. Rata de conversie a inițiativelor proprii în legi — 14,7% (2024), 14,1% (2025), 2% (2026). Conturile de execuție bugetară 2021–2022 au fost depuse la Parlament abia în decembrie 2024, cu 2–3 ani întârziere.
- **Finding II — Backlog absent:** compararea creditelor de angajament (CA) declarate pentru același an calendaristic în trei cicluri consecutive de planificare (2024, 2025, 2026) relevă variații de până la 1.234% pentru Ministerul Transporturilor, fără nicio urmă de back-log absorbabil în creditele bugetare ale perioadelor ulterioare. Ministerul Energiei prezintă un ratio CA/CB de 0,03 pentru 2027 — o imposibilitate juridică.
- **Finding III — Opacitate sistematică:** 19 din 54 de ordonatori principali (35% din total), care concentrează ~268 miliarde lei (≈66% din bugetul total), clasifică peste 85% din cheltuieli în Titlurile VI–XIII — categorii cu trasabilitate redusă. Corelația pozitivă dintre dimensiunea bugetului și proporția VI–XIII nu este aleatorie.
- **Finding IV — Legea Bugetului 2026:** conține un sistem de derogări de la Legea 500/2002 care, în agregat, produce suspendarea funcțională a principiilor de disciplină fiscală pentru toate categoriile de cheltuieli cu masă financiară semnificativă.
- **Finding V — Mecanismul transferurilor:** transferurile inter-bugetare au crescut de la 47,9 miliarde lei (2023) la 84,9 miliarde lei (oct. 2025), o creștere de 77% fără corespondent în venituri noi. Aproximativ 80% din această creștere se regăsește direct în creșterea deficitului. Deficitele ESA depășesc cu 2–3 puncte procentuale deficitele raportate național — diferență invizibilă prin consolidare contabilă.
- **Finding VI — Teza centrală:** mecanismul care produce deficitul structural al României este arhitectural: construit din delegare legislativă, transfer de cost salarial și transfer financiar inter-bugetar, protejat normativ prin derogări de la Legea 500/2002 și penal prin modificările din 2025 ale Codului penal. El supraviețuiește oricărei schimbări de premier sau coaliție pentru că nu depinde de actori - depinde de structura sistemului.

CONCLUZIA AUDITULUI: România are un deficit structural produs de un mecanism de transferuri (financiare și de personal) construit deliberat, perpetuat legislativ și protejat normativ.

PARTEA I

DECIZIILE

Urmărim traseul deciziei publice: de la inițiativă la lege, de la lege la execuție, de la execuție la consecință.
Pe fiecare palier vom pune întrebarea: cine a decis, cu ce autoritate și cu ce efect documentat

Punctul de plecare al acestei lucrări a fost ambiția de a înțelege structura reală a bugetului de stat pe 2026 si de a o prezenta public. De aici, am ridicat ochii pe rând, la fiecare responsabil din lanțul decizional:

Guvernul României, Parlamentul României, Banca Națională a României. Pornind de la litera legii: Legea Bugetului de Stat pentru 2026 așa cum apare publicată in MO PARTEA I, Nr. 242/27.III.2026.

Am eliminat (inițial) din analiză capetele de pod: Președintele și justiția – elemente cu rol formal (în cazul de față) în acest stadiu: de împărțire a banului și de aruncare în spatele cuiva a responsabilității.

De aici înainte și pentru restul elementelor - vom urmări traseul concret al deciziei.
Să începem însă, cu „începutul”. Primul pe listă. Nu și primul în lanț.

Cel care a **adoptat** legea bugetului.

CAPITOLUL I

PARLAMENTUL ROMÂNIEI

Urmărim actul decizional al reprezentanței supreme (2024–2026)



Art. 61 alin. (1) din Constituție: «Parlamentul este organul reprezentativ suprem al poporului român și unica autoritate legiuitoare a țării.» Această afirmație constituțională este punctul de plecare al analizei din acest capitol și, simultan, standardul față de care realitatea documentată urmează a fi evaluată.

În cadrul Parlamentului României (cu un efectiv de **465 persoane** - nr. divizat între Senat și Camera Deputaților), **decizia** trece prin câteva etape pana la faza de legiferare.

Astfel, la început apar ideile bune/proaste. Ele sunt înglobate și transpuse în propuneri. Acestea, apoi, sunt dezbătute și verificate intersectorial de cele doua camere, în comisii și într-un final ajung la vot și decizia trece sau nu. Rezultă că avem o lege sau ba.

Când nu ne iese acest labirint echilibrat al deciziei și dreptății, în timp util (adică mai tot timpul) - avem varianta de „*overwrite*": Ordonanța de Urgentă. Și e suficientă pentru a bifa activitate" în acest sistem.

Urmează să analizam ce fac (în acest punct) atât Parlamentul cât și Guvernul cu decizia.

I.1 Rată de finalizare propuneri legislative

Indicator	2024	2025	2026 (ian.–apr.)
Inițiative legislative depuse (PL-x total)	684	592	288
Nefinalizate (nr. / %)	471 / **69%**	460 / **78%**	281 / **98%**
Legi adoptate total	233	135	7
Din care: aprobări OUG	132 (57%)	51 (38%)	0
Legi «proprii» ale Parlamentului (nr. / %)	101 / **14,7%**	84 / **14,1%**	7 / **2,4%**

Parlamentul României generează legislație în proporție de **14–15%** din propria capacitate inițiativă și validează decizia guvernamentală în proporție de **38–57%.** Peste **50%** din OUG-uri sunt despre bani (alocare, corecție, compensare); restul despre capacitatea aparatului de a-i mișca și justifica.

FINDING I.1: Parlamentul funcționează predominant ca mecanism de regularizare juridică a deciziilor deja implementate prin OUG. Circuitul real este inversat față de cel constituțional: decizie - OUG (Executiv) - validare (Parlament), **nu** inițiativă - dezbatere - lege.

Rata de finalizare a proiectelor proprii indică o alegere deliberată: apar multe proiecte depuse dar nefinalizate, ceea ce creează aparența activității fără o obligație a responsabilității. Dacă un proiect nu devine lege, nu există efect, dar nici răspundere.

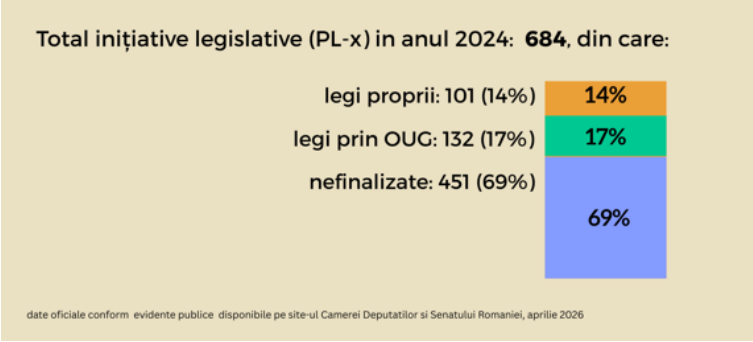
Coexistența volumului mare de inițiative nefinalizate cu canalul paralel al OUG-urilor explică simultan productivitatea aparentă și irelevanța reală a legislativului.

I.2 Analiză datelor operaționale: 2024 - 2026

Informații publice: sursa cdep.ro
Nota: toate datele agregate sunt indexate tabelar la final, cu link origine in cadrul tabelarii.

2024

PARLAMENTUL ROMÂNIEI — ANALIZĂ ACTIVITATE LEGISLATIVĂ ·



Perioadă acoperită: feb – dec 2024 (10 luni)
Parlament: Legislatura 2020–2024

2024 a fost un an electoral major - alegeri locale (iun), europarlamentare (iun), parlamentare (dec) și două tururi prezidențiale (nov, cu primul anulat de CCR în decembrie). Parlamentul a funcționat cu legislatura 2020–2024 timp de 10 luni, după care a fost dizolvat.

Dintr-un total de **684** de inițiative legislative înregistrate, **471** (69%) nu au produs niciun rezultat legislativ până astăzi. Sunt blocate în comisii (273), rămase la stadiul de „depuse"

(122) sau au ieșit din circuit fără efect (respinse/clasate/încetate – 76 cumulat). Din ceea ce a devenit lege: doar 101 (**14,7%)** sunt legi „proprii" ale Parlamentului. Restul de 132 (**17%**) sunt legi de aprobare ale unor Ordonanțe de Urgență.

HIGHLIGHT LEGISLATIV 2024

Execuțiile bugetare 2021–2022 depuse cu 2–3 ani întârziere (PL-x 674–681): România a trimis la Parlament spre aprobare conturile de execuție a bugetelor de stat, asigurărilor sociale și rectificările bugetare din 2021 și 2022 abia în decembrie 2024. Rămân netratate și în 2025.

OUG 115/2023 — „consolidare fiscală" — blocată fără vot (PL-x 33): Cea mai importantă măsură de austeritate din 2023, care a modificat zeci de taxe și cotizații, aplicată prin OUG, rămâne fără aprobare parlamentară. La comisii din 19 feb 2024.

8 proiecte clasate automat prin dizolvarea Parlamentului (art. 63 alin.5 din Constituție): La alegerile din decembrie 2024, mandatul parlamentar a expirat și 8 proiecte (PL-x 541, 563, 588, 620, 621, 622, 626, 627, 647) au fost clasate automat la 3 feb 2025. Temele: reorganizare administrativă, Cod administrativ, drepturi parlamentari, legea audiovizualului.

OUG 98/2024 privind organizarea alegerilor - rămasă neatinsă: PL-x 493 - ordonanța care a organizat alegerile prezidențiale și parlamentare din 2024 - nu a fost aprobată de Parlament.

Cod silvic — singura codificare sistematică din cei 3 ani analizați (PL-x 266, Lege 331/2024): Adoptat în 210 zile (mai–dec 2024), este singurul cod de ramură nou din întreaga perioadă 2024–2026. Imediat contestat și modificat în 2025 (PL-x 322, 285).

Explozie de proiecte electorale în sem. I 2024: Cel puțin 12 proiecte vizând legislația electorală (alegeri locale, parlamentare, prezidențiale, europene) depuse în martie–mai. Niciuna nu a produs schimbări sistemice.

Tentativa respinsă de reformă a statutului judecătorilor: (PL-x 4) Respinsă definitiv pe 25 iun 2024.

TIMELINE LEGISLATIV 2024 (MOMENTE CRITICE)

Feb 2024 Avalanșa OUG 2023: PL-x 1–100 (feb 2024)~60 OUG emise în sem. II 2023 ajung simultan la Parlament. Comisiile sunt supraîncărcate din prima săptămână. Pattern repetat în 2025 și 2026.

Apr 2024 Legea energiei eoliene offshore: PL-x 119, 30 apr 2024 Adoptată în 49 de zile - una dintre cele mai rapide legi de infrastructură energetică.

Iun 2024 Legea de abilitare (Lege 187/2024): PL-x 295, 14 iun 2024 Un singur mandat de emitere ordonanțe. Comparativ: 2025 va folosi două astfel de mandate.

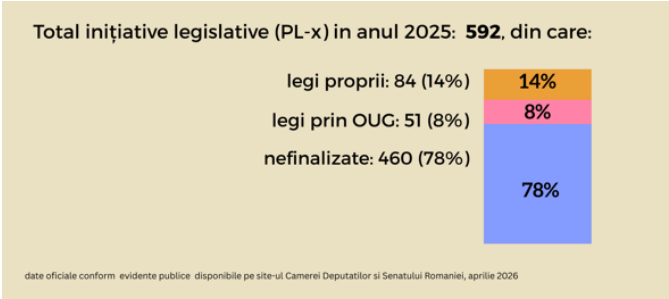
Sep – oct 2024 Al doilea val masiv de OUG: PL-x 400–580 OUG 53–110/2024 trimise în bloc la Parlament. Dintre ele, ~15 rămân netratate la dizolvarea Parlamentului și sunt reportate în 2025.

Dec 2024 Depunerea execuțiilor bugetare 2021–2022: PL-x 674–681, 16 dec 2024 Cu 2–3 ani întârziere. Rămân la comisii.

Dec 2024 Legea de abilitare finală + schimb de Parlament: PL-x 650 + PL-x 620–627 Lege 332/2024 (24 dec). Noul Parlament ales în dec 2024 își preia mandatul. 8 proiecte clasate automat.

2025

PARLAMENTUL ROMÂNIEI — ANALIZĂ ACTIVITATE LEGISLATIVĂ ·



Pentru 2025: din **592 de PL-x-uri,** 460 (adică **78%**) sunt încă în afara finalizării: blocate în comisii (**326**), rămase la stadiul de depunere (**61**), respinse sau retrase (**51**) ori rătăcite pe ordinea de zi (**22**). Cu alte cuvinte, **aproape patru din cinci inițiative nu produc efect legislativ nici la peste un an distanță.** Față de 2024 (69% nefinalizate), avem o degradare a ratei de conversie la **78%.**

Pe partea de output, apar **135** de legi, dar structura lor spune mai mult decât volumul: **51** sunt aprobări de OUG. Chiar dacă procentul OUG în total legi scade față de 2024, mecanismul rămâne: Parlamentul finalizează, în bună măsură, ce a inițiat Guvernul.

HIGHLIGHT LEGISLATIV 2025

OUG-uri suprapuse/contradictorii: OUG 147/2024 (agenția droguri, PL-x 47) a fost modificată la 4 săptămâni de la emitere prin OUG 3/2025 (PL-x 78), ambele aprobate ulterior ca legi separate.

3 OUG de restructurare administrativă (adm. publică centrală): OUG 153/2024 (PL-x 4, netratată!), OUG 16/2025 (PL-x 83, aprobată), OUG 32/2025 (PL-x 212, aprobată). PL-x 4 e blocată >400 zile.

Dubla abilitare pentru ordonanțe în același an: PL-x 211 (Lege 134/2025), PL-x 524 (Lege 244/2025, 23 dec).

Explozie de proiecte în oct–dec 2025: ~270 din 592 PL-x depuse după 1 oct - 45% din activitate în ultimele 3 luni.

Codul administrativ (OUG 57/2019) - modificat de cel puțin 15 proiecte distincte: PL-x 30, 31, 80, 85, 86, 94, 143, 160, 201, 214, 238, 296, 297, 321, 328, 361, 525, 582.

Inflație de zile naționale și ani comemorativi: 22 de proiecte instituie zile naționale (Regina Maria, Banatul Montan, Maramureș, Iancu de Hunedoara, Munții Apuseni etc.) sau ani tematici (Eminescu, Enescu, Brâncuși, Nadia Comăneci, Rezervistul).

TIMELINE LEGISLATIV 2025 (MOMENTE CRITICE)

1 feb: Depuse **bugetul de stat** + buget asigurări adoptate în 9 zile (10 feb). Viteză record. PL-x 1, 2.

3 feb: Pachet masiv de OUG din 2024 (127, 130, 132, 133, 137, 138, 140) trimis simultan la Parlament - 7 OUG dintr-o dată, supraîncărcând comisiile. Multe rămân netratate. PL-x 7–15

Iulie 2025: **Prima lege de abilitare** a Guvernului de a emite ordonanțe (Lege 134/2025). Parlamentul cedează putere legislativă în vacanță. PL-x 211

Aug–sep 2025: Pachet de legi de austeritate și restructurare (PL-x 243–246) adoptat rapid - măsuri de redresare, autorități autonome, guvernanță corporativă, pensii private. PL-x 243–246

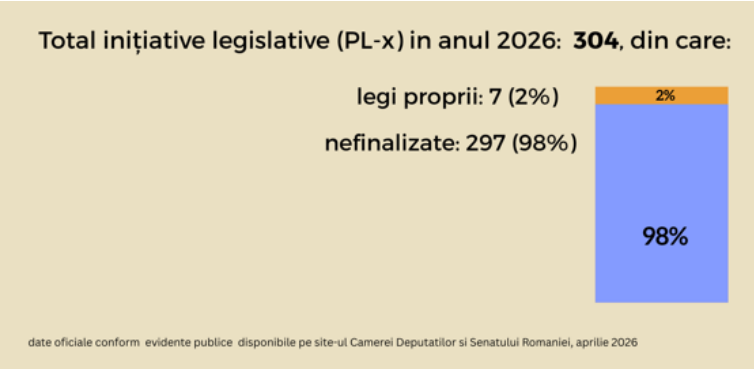
Oct–nov 2025: Explozie legislativă - 200+ proiecte depuse în 6 săptămâni. Comisiile sunt blocate instantaneu. Majoritatea rămân „la comisii" fără mișcare. PL-x 330–480

Nov 2025: OUG 62/2025 (instrumentul SAFE UE pentru apărare) adoptată ultra-rapid ca Lege 4/2026 (9 ian 2026). Cel mai rapid traseu post-nov: 46 zile. PL-x 488

23 dec 2025: A doua lege de abilitare a Guvernului (Lege 244/2025). PL-x 524

2026

PARLAMENTUL ROMÂNIEI — ANALIZĂ ACTIVITATE LEGISLATIVĂ ·



În 2026, din **304** PL-x-uri, **288** (adică **95%**) nu sunt finalizate. Avem **258** blocate în circuit (comisii, Senat, promulgare), **17** abia depuse și încă **13** în diverse stadii reziduale. Față de **69%** (2024) și **78%** (2025), in 2026 ajungem la **98%.**

Output: **7 legi în total.** Dintre care: patru sunt legi recurente, obligatorii (bugetul de stat și componentele lui), una ține de violența domestică, una de legea funciară, iar una este simbolică („Anul episcop Márton Áron").

HIGHLIGHT LEGISLATIV 2026

OUG 93/2025 — "unele măsuri temporare în domeniul justiției" (PL-x 1/2026): Primul proiect al anului. O OUG care modifică structura justiției, depusă la aprobat la Senat în feb 2026. Prelungește transferurile in cadrul magistraturii in aceeași maniera ca OUG din dec 2024 semnata de Ciolacu. OUG 93/2025 continua perpetuarea transferurilor si pentru 2026. Urmează 16 mar 2026 (9 PL-x-uri USR) – toate pe justiție – toate în comisii, cu aviz negativ CSM. Vot stabilit pentru iunie 2026.

Bugetul de stat adoptat pe 27 martie — 14 zile de la depunere: PL-x 184–185 (depuse 13.03.2026) promulgate ca Legea 43–44/2026 pe 27.03. Același pattern ultrarapid ca în 2025 (9 zile atunci).

Pachet masiv de OUG din 2025 trimis la Parlament în feb 2026: OUG 66–93/2025 (cel puțin 20 de ordonanțe) au apărut simultan în feb–mar 2026 pentru aprobare. Același pattern ca în feb 2025 (OUG 127–155/2024 trimise în bloc).

OUG 8/2026 — "relansare economică" (PL-x 243/30.03.2026): O OUG emisă în 2026 care vizează "instituirea unor măsuri de relansare economică, creșterea investițiilor productive și a competitivității" plus modificări fiscal-bugetare. Emisă în același timp cu bugetul.

OUG 21/2026 — modificarea OUG 62/2025 SAFE (apărare UE): PL-x 283/01.04.2026. La mai puțin de 4 luni de la adoptarea Legii 4/2026 (9 ian 2026) care aproba OUG 62/2025 privind instrumentul SAFE de apărare, Guvernul emite deja o OUG care modifică acea OUG.

Cod de procedură administrativă (PL-x 77): Prima tentativă de codificare a procedurii administrative ca lege unitară — proiect de importanță structurală, depus pe 23.02, blocat imediat la comisii. În 2025 nu a existat un astfel de proiect.

CAPITOLUL II

GUVERNUL ROMÂNIEI

Urmărim ce face executivul cu decizia. Mecanismul delegării puterii de legiferare (2023–2026)

Surse: OUG 92/2023, Legea 413/2023, Legea 187/2024, Legea 38/2025, Legea 134/2025 - toate publicate în Monitorul Oficial.

II.0 Premisa - ce înseamnă să guvernezi prin urgență

Art. 115 alin. (4) din Constituție: Guvernul poate adopta ordonanțe de urgență numai în situații extraordinare a căror reglementare nu poate fi amânată, având obligația de a motiva urgența în cuprinsul acestora.

Legea fundamentală nu definește **ce este o situație extraordinară**. O lasă la aprecierea Guvernului. Această marjă de apreciere este premisa pe care mecanismul descris în prezentul capitol o exploatează sistematic, pe parcursul a 21 de luni, în cinci trepte consecutive.

OUG este, constituțional, un instrument excepțional rezervat imprevizibilului care nu poate fi amânat. Este, în practica anilor 2023–2026, instrumentul ordinar de legiferare, iar urgența a devenit o etichetă administrativă lipsită de conținut juridic real. Mecanismul nu s-a construit printr-un singur act dramatic. S-a construit treaptă cu treaptă, fiecare decizie legitimând-o pe următoarea, până când ansamblul a ajuns să funcționeze ca o arhitectură stabilă, nu ca o serie de excepții.

TEZA CAPITOLULUI: Mecanismul delegării puterii de legiferare nu este produsul unei urgențe reale. Este produsul unei decizii deliberate de reconfigurare a raportului dintre Parlament și Executiv, executată în cinci trepte consecutive de o singură coaliție de guvernare (PSD-PNL) cu semnături de ambele partide la fiecare etapă.

II.1 Mecanismul în cinci trepte (2023-2026)

Cele cinci acte normative de mai jos sunt etapele unui singur mecanism, fiecare consecința logică a precedentei. Citite individual, par decizii punctuale. Citite în serie, sunt arhitectura unui transfer de putere.

Treapta	Actul normativ	Data	Funcția în mecanism	Cine a decis?
1	OUG 92/2023	Oct.2023	Împrumuturi din privatizări pentru UAT-uri; abolirea plafonului de îndatorare locală. Urgența invocată: „redresare post-Covid”, la 18 luni după închiderea stării de alertă.	Guvernul PSD-PNL. Premiera: cuvântul „urgență” aplicat unei situații cronice documentate de 3 ani.
2	Legea 413/2023	Dec.2023	Prima lege de abilitare. Precedent: Codul fiscal și Codul de procedură fiscală delegate Executivului - **domenii organice, neconstituțional delegabile**.	Vot în Parlament cu majoritate PSD-PNL. Precedentul constituțional e creat: Parlamentul deleagă ce nu are dreptul să delege
3	Legea 187/2024	Iul.2024	Abilitare structurală: rectificare bugetară, digitalizare fiscală, sănătate, ordine publică, prorogare termene. **Executivul preia controlul bugetar în absența Parlamentului.**	Ambele partide. A doua abilitare în 8 luni. Intervalul dintre cele două legi de abilitare: normalizarea instrumentului.

Treapta	Actul normativ	Data	Funcția în mecanism	Cine a decis?
4	Legea 38/2025	Apr.2025	Ratificarea retroactivă a OUG 92/2023, după 18 luni de la expirarea situației invocate. **Urgența a fost ratificată după ce a expirat.**	Ambele partide. Finding: dacă urgența era reală, ratificarea ar fi venit în 2023. A venit în 2025 - după ce instrumentul a funcționat și efectele s-au produs.
5	Legea 134/2025	Iul.2025	Abilitare totală: toate domeniile economice și sociale majore delegate simultan. **Legiferarea fără Parlament devine mod permanent de funcționare.**	Ambele partide. Durata totală a mecanismului: 21 de luni. Rezultat: Executivul poate legifera orice, oricând, fără limitare de domeniu.

Arhitectul acestui mecanism nu este niciun singur partid. Este produsul cumulat al coaliției PSD-PNL, cu semnături de ambele partide la fiecare etapă. În intervalul analizat (2023–2025), Parlamentul României a adoptat 158 de legi (2025 YTD). Din acestea, 90 de legi (57%) au aprobat ordonanțe de urgență. Adică în 2025 Parlamentul a funcționat, în proporție de 57%, drept instrument de validare a deciziilor pe care Executivul le luase deja.

FINDING II.1 Inversarea constituțională: Circuitul legal normal este: inițiativă → dezbatere parlamentară → lege. Circuitul real din 2023–2025 este: OUG (Executiv) → efecte imediate → ratificare (Parlament). Parlamentul nu mai precede decizia — o urmează. Constituția nu a fost modificată. A fost ocolită prin uz sistematic al instrumentului de excepție până când excepția a devenit regulă.

II.2 Treapta I: OUG 92/2023

OUG 92/2023 este actul fondator al mecanismului. Preambulul său conține fraza: „Având în vedere necesitatea redresării activității economice și sociale post Covid-19”.

Data emiterii: octombrie 2023.
Data închiderii stării de alertă Covid-19 în România: martie 2022.
Intervalul dintre cele două momente: 19 luni.

OUG 92/2023 invoca drept urgență „necesitatea redresării activității post Covid-19” în octombrie 2023. Ea creează: (a) un canal de îndatorare locală fără filtru de sustenabilitate, prin eliminarea plafonului de 30% din veniturile proprii pentru gradul de îndatorare al UAT-urilor; (b) un mecanism de fabricare artificială a veniturilor bugetare, prin reciclarea activelor de privatizare - resurse de capital, nu curente - ca împrumuturi înregistrate drept venituri temporare ale Trezoreriei; (c) un instrument de control politic al UAT-urilor prin distribuția discreționară a eligibilității.

Conform jurisprudenței Curții Constituționale, o situație extraordinară care justifică OUG trebuie să fie imprevizibilă și imediată. **“Redresarea post-Covid” la 19 luni după încheierea urgentei medicale nu este nici imprevizibilă (era documentată de ani) și nici imediată**. Este o politică publică permanentă învelită în hârtie de urgență.

FINDING II.2: OUG 92/2023 a produs simultan datorie ascunsă de ~0,3% PIB mascată ca finanțare a proiectelor UE, a eliminat orice filtru de sustenabilitate pentru îndatorarea locală și a creat un mecanism de distribuție politică a accesului la credit public - toate acestea invocând o urgență inexistentă la data emiterii.

II.3 Treapta II: LEGEA 413/2023

Legea 413/2023, adoptată în decembrie 2023, este prima lege de abilitare - actul prin care Parlamentul cedează formal Executivului dreptul de a legifera în locul său. Aceasta nu este o noutate în sine: legile de abilitare există în practica constituțională română. Noutatea este conținutul delegării.

Legea 413/2023 include în sfera delegată modificarea Codului fiscal și a Codului de procedură fiscală. Ambele sunt coduri care reglementează materie organică - materie care, conform art. 73 alin. (3) lit. k) din Constituție, poate fi reglementată exclusiv prin lege organică, adoptată cu majoritate absolută de Parlament. **OUG-urile nu pot reglementa materii care afectează drepturi fundamentale sau domenii rezervate legii organice** - art. 115 alin. (6) din Constituție este explicit.

Delegând Executivului dreptul de a modifica domenii organice, Parlamentul a delegat ceea ce nu are dreptul să delege. Nu pentru că ar fi fost interzis explicit printr-o altă lege, ci pentru că limitele delegării sunt stabilite chiar de Constituție, care nu poate fi modificată prin lege ordinară de abilitare.

FINDING II.3 Delegarea neconstituționalului: Legea 413/2023 a creat un precedent pe care nicio instituție publică nu l-a contestat formal: Parlamentul a delegat Executivului dreptul de a modifica prin OUG domenii rezervate legii organice. Nici Avocatul Poporului, nici opoziția parlamentară, nici o fracțiune a coaliției nu a sesizat Curtea Constituțională. Precedentul a rămas în vigoare și a fundamentat treptele 3, 4 și 5 ale mecanismului.

II.4 Treapta III: LEGEA 187/2024

Legea 187/2024, adoptată în iulie 2024, este a doua lege de abilitare - la 8 luni după prima. Intervalul este semnificativ: 8 luni sunt suficiente pentru ca mecanismul să fie considerat normalizat, insuficiente pentru ca Parlamentul să fi adoptat legea organică pe care ar fi trebuit să o adopte în locul OUG-urilor.

Sfera delegată prin Legea 187/2024 se extinde față de precedenta: rectificare bugetară, digitalizare fiscală, sănătate, ordine publică, prorogare de termene. Rectificarea bugetară este instrumentul prin care statul ajustează cheltuielile și veniturile în cursul anului. **Delegarea rectificării bugetare către Executiv în absența Parlamentului înseamnă că Executivul poate modifica bugetul fără aprobarea legislativului - adică poate cheltui altfel decât a autorizat Parlamentul, fără a cere o nouă autorizare.**

FINDING II.4: Legea 187/2024 a transferat Executivului controlul bugetar în absența Parlamentului. Consecința directă: sumele aprobate de Parlament în Legea Bugetului pot fi redistribuite de Executiv prin OUG de rectificare, fără un nou vot parlamentar. Bugetul aprobat de Parlament devine plafonul formal - execuția reală este la discreția Executivului. Aceasta este legătura directă dintre mecanismul delegării și mecanismul transferurilor descris în Capitolul VI al prezentei lucrări.

II.5 Treapta IV: LEGEA 38/2025

Legea 38/2025, adoptată în aprilie 2025, ratifică OUG 92/2023 - adică validează parlamentar o ordonanță de urgență emisă cu 18 luni înainte. Prin ratificare, OUG-ul devine lege - efectele sale sunt consolidate juridic retroactiv.

Problema nu este actul ratificării în sine. Parlamentul are obligația constituțională de a aproba sau respinge OUG-urile. Problema este întârzierea: 18 luni. OUG 92/2023 a produs efecte juridice din octombrie 2023. Ratificarea vine în aprilie 2025. **În intervalul de 18 luni, UAT-urile au contractat datorii în baza unui mecanism care nu fusese validat parlamentar. Datoriile sunt reale. Ratificarea le-a legitimat retroactiv.**

Mai mult: urgența invocată în octombrie 2023 era “redresarea post-Covid”. În aprilie 2025, acea urgență nu mai există nici măcar formal. **Parlamentul a ratificat o urgență care expirase, nu a evaluat dacă urgența a existat vreodată, ci a validat efectele ei fără a pune în discuție premisa.**

FINDING II.5 Ratificarea retroactivă: Legea 38/2025 a validat efectele unui mecanism care a funcționat 18 luni fără acoperire parlamentară. Datoriile contractate de UAT-uri în temeiul OUG 92/2023 există și nu pot fi desființate prin respingerea retroactivă a ratificării. Parlamentul s-a aflat în fața unui fapt împlinit: putea invalida formal actul, dar nu efectele sale. A ales să le valideze pe ambele.

II.6 Treapta V: LEGEA 134/2025

Legea 134/2025, adoptată în iulie 2025, este actul final al mecanismului. Ea delegă Executivului dreptul de a legifera simultan în toate domeniile economice și sociale majore - fără excepție de domeniu organic, fără limitare tematică, fără termen scurt. Este, în termeni funcționali, o lege de abilitare generală.

Parlamentul nu a fost forțat să adopte Legea 134/2025. A ales-o cu majoritate. Membrii coaliției PSD-PNL au votat propria lor marginalizare legislativă. Aceasta este contradicția structurală a mecanismului: **instrumentul prin care Parlamentul a cedat puterea a fost adoptat de Parlament, prin votul reprezentanților aceluiași Parlament.** Nu există coerciție externă. Există consimțământ intern față de un mecanism care servea interesele coaliției de guvernare mai bine decât ar fi servit un proces legislativ normal, lent și transparent.

FINDING II.6 Abilitarea totală: Legea 134/2025 transformă excepția constituțională a OUG în mod permanent de funcționare a statului. De la adoptarea sa, Executivul poate legifera orice domeniu fără a reveni la Parlament pentru autorizare specifică. Parlamentul rămâne formal ca organism de ratificare - nu de inițiativă. Aceasta este inversarea funcțională completă a Constituției, realizată prin instrumente constituționale.

Mecanismul a fost operațional din octombrie 2023. Durata construcției sale: 21 de luni. Arhitectul nu este o singură persoană sau un singur partid - este structura de decizie a coaliției PSD-PNL, care a guvernat simultan Parlamentul și Executivul și a folosit această poziție dublă pentru a construi un instrument care servea ambele componente ale coaliției în egală măsură.

Nota metodologică: analiza traseului decizional a pornit de la maparea celor 158 de legi promulgate în 2025 (1 ianuarie – 17 octombrie), cu analiza structurii, corelațiilor, amendamentelor și istoricului fiecărui act. Din cele 158, 90 (57%) aprobă OUG-uri. Alte 23 (15%) sunt acte simbolice sau punctuale (zile naționale, ani omagiali). Peste 73% din activitatea legislativă a anului 2025 nu este ancorat într-un flux decizional propriu Parlamentului.

II.9 Concluzia capitolului – urgența care nu mai trebuie justificată

La finalul celor 21 de luni, statul român a ajuns într-o poziție în care Executivul poate legifera orice, oricând, fără să invoce o urgență specifică, fără să obțină o autorizare parlamentară prealabilă și fără să fie supus unui control ex-ante al constituționalității actelor sale. Acesta este un echilibru nou, construit deliberat, stabil și funcțional pentru cei care l-au construit.

OUG ca instrument de urgență presupune că urgența este reală, că este temporară și că Parlamentul va restitui ulterior controlul. Niciuna din aceste trei premise nu a fost îndeplinită în perioada analizată. Urgența a fost fabricată, caracterul temporar a fost abolit prin Legea 134/2025 și controlul parlamentar a fost sistematic redus prin fiecare treaptă a mecanismlui.

CONCLUZIA CAPITOLULUI II:

Guvernul României nu guvernează prin urgență. Guvernează prin urgența permanentizată - un instrument constituțional de excepție transformat, prin cinci acte normative consecutive adoptate de aceeași coaliție, în modul normal de funcționare a statului. Constituția nu a fost modificată. A fost golită de conținut prin utilizare sistematică a propriilor sale instrumente de flexibilitate. Responsabilii sunt identificabili prin semnăturile de pe fiecare act normativ. Consecința este măsurabilă prin deficitul structural al României.

Documentele sursă utilizate în prezentul capitol:
OUG 92/2023 (MO nr. 951/2023), Legea 413/2023 (MO nr. 1163/2023), Legea 187/2024 (MO nr. 668/2024), Legea 38/2025 (MO nr. 348/2025), Legea 134/2025 (MO nr. 673/2025).
Toate documente sunt publice, verificabile în Monitorul Oficial al României.

PARTEA II

BANII

Urmărim fluxul monetar: de la angajament la execuție, de la clasificare la beneficiar, de la transfer la deficit și înapoi la prețul din piață.

Pentru a înțelege acest mecanism, nu am pornit analiza din postura de teoretician al statului sau specialist în politică monetară. Și asta pentru că am ajuns aici pe o rută pe care modelele academice nu o prevăd: din interiorul manipulării fizice a valorii.

Premisa:

Timp de două decenii am operat (în cadru legal) cu două dintre cele mai sensibile fluxuri ale economiei contemporane: bani și stupefiante. Ambele circulă în sisteme strict reglementate. Sunt urmărite, controlate și, mai ales, ambele sunt tratate în punctul de origine și în punctul de destinație, ca entități a căror identitate nu poate fi negociată.

Stupefiante sau bani, identitatea este explicită: seria. O tonă de bancnote nu o aproximezi. Pentru că cel care îți dă o tonă de bani nu se așteaptă să primească „aproximativ" aceeași cantitate înapoi.

Ce faci? Numeri. Bucată cu bucată. Și chiar dacă numeri fix un milion de bancnote însumând un miliard de lei, notezi seria fiecărei unități (ca la comerțul românesc timid din anii '90, pe primele mărci germane, respectând totuși proporția).

În ambele sisteme, regula este aceeași: **valoarea nu circulă fără identitate**. Drept urmare, **identitatea nu poate fi pierdută fără consecințe**.

Însă, zoom out la nivel de țară și această regulă dispare exact în punctul în care valoarea intră în mecanismul statului român și al sistemului financiar.

Cu toate acestea, eu aș putea să vă spun cu acuratețe **în câți euro-paleți intră tot bugetul țării.** Voi, însă, **nu veți putea oferi niciodată seriile bancnotelor care îl formează.**

Pentru că, în realitate, ele nu mai există în proporția în care pretindeți că administrați economia. De aici derivă marea problemă structurală:

Ce anume funcționează când unitatea de măsură nu mai are nici identitate și nici ancoră valorică?

Îndrăznesc să afirm că răspunsul elaborat in prezenta lucrare - obligă la o redefinire a modului în care înțelegem aparatul de stat, decizia publică și însăși natura banului în economia contemporană.

Țin să menționez că acest demers este făcut exclusiv din plăcere — drept urmare, textul meu, legile mele. Și țin să explic de ce îmi permit această trecere inter-domenii.

Vin dintr-un cartier muncitoresc al Bucureștiului. Aici au stat străbunicii mei, cu act semnat acum mai bine de un secol de Prințul Ghica. Aveau drept la tot, minus ce era înscris în Convenția Rachiului vremii. Tot aici au stat și bunicii mei, până la demolarea casei lor în comunism. Și tot aici și părinții mei, mutați în blocul construit la 100 de metri de locul demolat. Aici m-am născut. Și tot aici sunt și azi. Pe strada Baicului.

Tatăl meu era electronist și radioamator. Am crescut printre incinte de boxe, testere de difuzoare, tranzistori, pistoale de cositor, amplificatoare, transceiver-e, squelch-uri, modulatoare de bandă, stații și nopți de emisie-recepție — cu alfabetul fonetic NATO/ICAO în cap și indicative notate pe pereții unei debarale de bloc.

Așa că, din rațiuni de loc, timp și context comunist, am dezvoltat o curiozitate pentru mecanisme, ceasuri, timp, undă, sunet și fizică. Dar mai presus de toate, traiectoria gândirii mele de copil comunist s-a schimbat in urma unei conversații. Si nu m-am gândit ca voi povesti vreodată despre aceasta conversație. Drept urmare, am căutat qsl-ul care o poate confirma.

Cu 40 de ani in urma, in timpul unui concurs de radioamatorism la care tata participa, mie, unui copil de 8 ani, in peak-ul comunismului, mi s-a adresat regele unei tari.

In debaraua de 1 metru pătrat din apartamentul părinților mei, unde erau instalate stațiile si transceiverul improvizate de tata, eu am încheiat transmisia tatei, spunându-i „All the best" cu vocea tremurând, sugrumată de emoție, ***regelui Hussein al Iordaniei.***

Nu mai trebuia sa fiu invidioasa pe păsări și sunet, că nu țin cont de granițe. Sunetul m-a ajutat sa înțeleg că există alte ordini de realitate dincolo de ziduri și de cele învățate. Dacă un semnal si un aparat modest au putut lega un copil de o coroană, atunci curiozitatea de a înțelege „cum" a devenit o obligație intelectuală.

Sunt contabil și statistician, absolventă a Facultății de Filosofie și Jurnalism, licențiată în filosofie moral-politică, cu lucrare de diplomă susținută la Universitatea București, Facultatea de Filosofie.

Timp de 20 de ani am lucrat pentru cele mai mari companii farmaceutice la nivel mondial - companii care mi-au asigurat cel mai bun training în finanțe, oameni și mecanisme macro. Așa ajungi să mânuiești operativ, legal și eficient, fizic: tone de bani și stupefiante.

Un mentorat de doi ani în „managing finance, budget and industrial giants" pe modelul predat de Universitatea McGill din Canada. Un MBA la Open University London. Și astfel, în 2003, puteam nu doar să explic de ce prețul unui produs de segment este cât este în oricare din piețele de desfacere marcate ca acoperite — îl puteam și influența. În oricare din ele.

Și de acolo am înțeles ***cum se construiește o piață înainte să se vadă în cifre****.*

Lucrarea de față folosește părți din fiecare dintre aceste cunoașteri dobândite prin experiență.

CAPITOLUL III

DE UNDE ARE STATUL BANII PE CARE NU ÎI ARE

Urmărim cadrul monetar, mecanismul datoriei și disocierea dintre masă și valoare

Fie că vorbim despre stat sau despre un S.R.L., povestea banului începe cu mult înainte de umplerea si aprobarea foii de hârtie desemnata sa suporte planificarea/dorința bugetară a

decidenților. Așa că vom merge în amonte de planificarea bugetară până la sursa banilor. Dar pentru a putea parcurge acest drum, este necesară repoziționarea unei aspect premisă: vizibilitatea straturilor bugetare.

III.1 Straturile de realitate bugetară

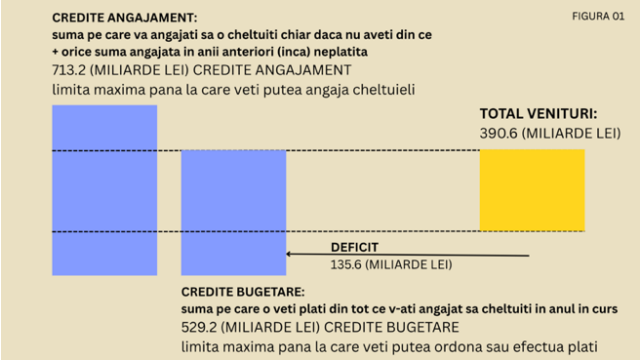
Există mai multe straturi de realitate bugetară care nu sunt citite unitar în spațiul public. Ele sunt prezentate separat, folosind limbaje diferite și pentru audiențe diferite, iar tocmai această separare este prima sursă de opacitate sistemică. Înainte de a putea înțelege **unde dispar** banii, trebuie să înțelegem **de unde apar**.

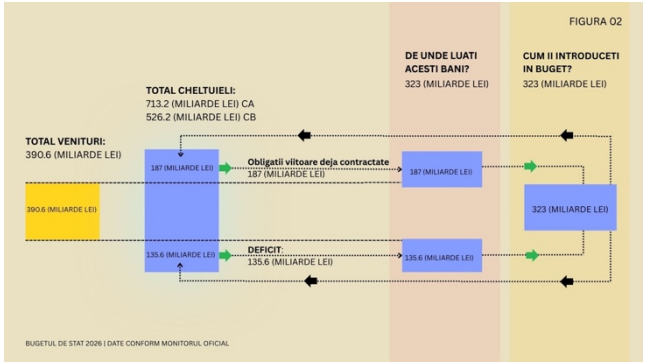
Bugetul de stat pe 2026, conform extrasului din Monitorul Oficial, se prezintă astfel:

Indicator	Valoare (milioane lei)	Observație
Venituri bugetare	390.606,8	Venituri fiscale, nefiscale, contribuții sociale
Credite bugetare (CB)	526.291,3	Suma autorizată efectiv pentru plată în exercițiul curent
Credite de angajament (CA)	713.207,7	Obligații asumate pe mai mulți ani - presiunea financiară viitoare
Deficit declarat	135.684,5	Diferența CB – Venituri = sumă finanțată din datorie
Expunere reală (CA – Venituri)	322.600,9	Angajamente totale minus venituri curente - expunere ascunsă

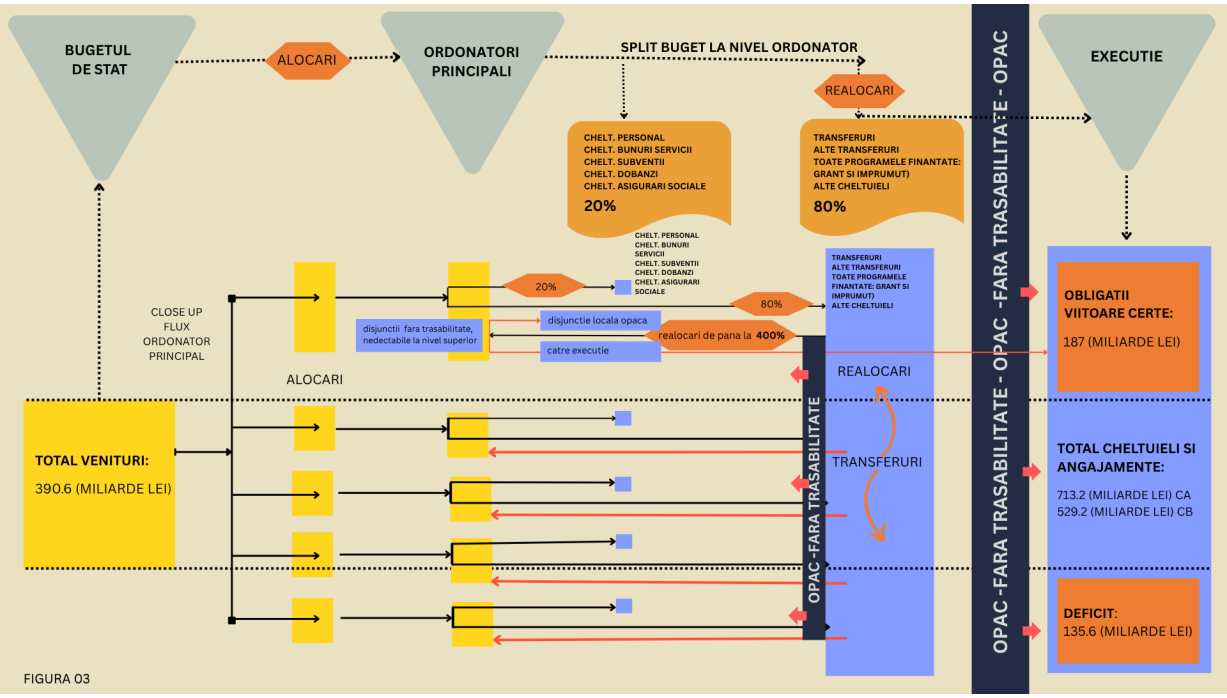
Observăm imediat că statul nu doar că nu își acoperă cheltuielile din venituri, ci operează simultan pe două niveluri de expunere: unul declarat (deficitul de 135,7 miliarde lei) și unul extins (angajamentele de 713,2 miliarde lei față de venituri de 390,6 miliarde lei - o diferență de 322,6 miliarde lei). Creditele de angajament sunt racordul care permite mutarea găurii din casierie la furnizori în avans. Nu avem banii azi - dar am promis că îi vom plăti mâine. Și poimâine. Și în 2028.

PRIMA PROBLEMĂ MAJORĂ: Intrarea banului în circuit nu este evidențiată public și, prin urmare, nu este asumată public într-o formă inteligibilă unitar. Bugetul arată ce se cheltuie - nu arată de unde vine efectiv lichiditatea și prin ce mecanism este creată (figura 01, figura 02).





A DOUA PROBLEMĂ MAJORĂ: Aceeași situație e și la capătul celălalt al fluxului. Nu există trasabilitate clară și coerentă a banilor transferați de ordonatorii principali în întregul lanț de execuție (figura 03).



III.2 Mecanismul datoriei: separarea deciziei de execuție

În statele cu rating slab, deficit persistent, inflație și instabilitate politică - adică exact descrierea României din ultimii zece ani - accesul la finanțare suverană transparentă este limitat. Statul nu se poate împrumuta direct și ieftin. El intermediază prin băncile comerciale, care devin vehicule de finanțare cvasi-forțată a datoriei publice.

Mecanismul funcționează în două etape obligatorii:

Piața primară: emisiunea de titluri de stat (certificate de trezorerie pe termen scurt, fără dobândă dar cu discount; obligațiuni pe termen lung, cu dobândă). Accesul este restricționat exclusiv instituțiilor financiare autorizate - dealerii primari - care licitează și preiau inițial datoria emisă de stat.

Piața secundară: redistribuirea titlurilor de stat de la dealerii primari către restul pieței - fonduri de pensii, companii de asigurări, investitori retail, alte bănci. Participarea directă a altor actori este imposibilă fără intermediari.

Această structură introduce două caracteristici esențiale cu consecințe directe:

- **Concentrarea accesului la finanțare:** un număr mic de instituții financiare controlează fluxul de capital către stat; costul acestui intermediar este dobânda, nu o taxă transparentă.
- **Filtrarea fluxului de capital:** decizia de îndatorare aparține **Guvernului** (prin Ministerul Finanțelor), dar execuția efectivă - atragerea fondurilor, plata dobânzilor, administrarea instrumentelor - este realizată de **BNR**.

Între decizie și execuție există o separare instituțională și operațională care produce prima fisură reală de responsabilitate: nimeni nu poate fi tras la răspundere pentru costul de ansamblu al datoriei fără a implica simultan ambele instituții.

FINDING A.2 Separarea decizie/execuție: Guvernul decide cât se împrumută. BNR execută mecanismul. Băncile comerciale intermediază și profită. Cetățeanul plătește dobânda prin taxe. Niciun

actor din acest lanț nu poartă singur responsabilitatea pentru costul total al datoriei - și tocmai aceasta este funcția structurală a separării.

III.3 Datele monetare - de unde vine efectiv lichiditatea

La nivelul lunii februarie 2026, structura masei monetare a României este următoarea:

Agregat monetar	Valoare (milioane lei)	Compoziție
M0 — numerar în circulație	139.315	Bancnote și monede fizice emise de BNR
M1 — numerar + depozite la vedere	475.439	M0 + conturi curente și depozite overnight
M2 — lichiditate totală	789.841	M1 + depozite la termen până la 2 ani + instrumente răscumpărabile
Active bancare totale	1.000.928	Totalul bilanțier al sistemului bancar
Credit acordat sectorului privat	217.072,9	Maxim istoric la feb. 2026

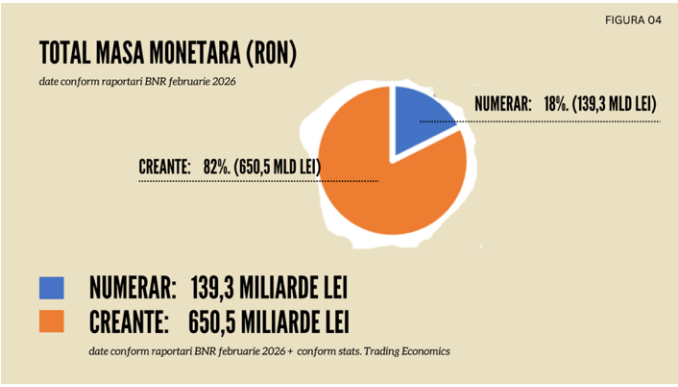
Din aceste date derivă calculele:

Indicator calculat	Formula	Rezultat	Semnificație
Ponderea numerarului în M2	M0 / M2 = 139.315 / 789.841	17,6%	Numerarul fizic este doar o mică fracțiune
Bani scriptici în M2	(M2 − M0) / M2	82,4%	Peste 4/5 din masa monetară există EXCLUSIV ca înregistrări bancare
Credit privat în M2	217.073 / 789.841	27,5%	Doar un sfert din masa monetară ajunge în economia productivă
Credit privat în active bancare	217.073 / 1.000.928	21,7%	Numai 1 din 5 lei din sistemul bancar merge spre sectorul privat

Concluzie: **82,4% din masa monetară nu există ca numerar.** Există ca bani creați prin mecanisme de credit și intermediere financiară. Statul operează, prin urmare, nu cu o masă monetară dată și fixă - ci cu o masă monetară parțial creată de el însuși prin emisiunea de titluri absorbite de sistemul bancar.

Masa monetară M2 a ajuns la 789.841 milioane lei în februarie 2026 - aproape de maximul istoric de 795.408 milioane lei din decembrie 2025 și de peste **2,3 ori mai mare** decât media perioadei 2004–2026 (332.613 milioane lei).

Vorbim despre o expansiune accelerată și persistentă a bazei monetare extinse, fără corespondent proporțional în producție.



FINDING A.3 Originea banilor: **82,4%** din masa monetară a României există exclusiv ca bani scriptici - creați prin creditare bancară, nu ca reflectare a unui activ fizic sau a producției reale. Statul, prin emisiunea de titluri de stat, este cel mai important generator al acestei mase monetare scriptice. El nu cheltuie bani existenți - creează, prin deficit și datorie, bani care nu existau. Inflația este consecința matematică a acestui mecanism.

III.4 Indicatorul care ascunde dinamica reală: datoria publică și înșelăciunea procentuală

Evoluția datoriei publice exprimată ca pondere în PIB este indicatorul predilect al comunicării oficiale. El are o proprietate extrem de convenabilă pentru decidenți: **poate să scadă chiar dacă datoria nominală crește - atâta timp cât PIB-ul crește mai repede.** Această proprietate este utilizată sistematic pentru a prezenta o imagine de stabilitate în condiții de expansiune reală a obligațiilor.

An	Datorie publică (% PIB)	Datorie nominală (mld. lei)	PIB estimat (mld. lei)	Deficit (% PIB)	Creștere PIB real (%)
2013	37,8%	~404	~1.070	−2,1%	+3,5%
2019	35,2%	~393	~1.118	−4,3%	+4,1%
2020	47,2%	~479	~1.016	−9,2%	−3,9%
2023	48,9%	~1.673	~3.420	−6,5%	+2,1%
2024	54,8%	~2.126	~3.880	−9,3%	+0,9%
2025	**59,3%** — MAXIM ISTORIC	~2.367	~3.990	**−7,9%**	**+0,2%**
Media 1995–2025	29,69%	—	—	—	—
Minim 1995	6,6%	—	—	—	—

Trei date din tabelul de mai sus, citite împreună, descriu o situație fără precedent în istoria fiscală postdecembristă a României:

Datoria la maxim istoric (59,3% PIB) față de media de **29,69%** pe 30 de ani - adică de două ori media istorică.

Creșterea reală a economiei: +0,2% cu o contracție trimestrială de −1,8% în T4 2025 - economia stagnează.

Inflație: 9,9% cu rata dobânzii BNR la **6,5%** - dobânzi reale negative, care distorsionează economisirea și investiția.

Dezechilibrele externe confirmă structura: deficitul de cont curent la aproximativ **−8%** din PIB, balanța comercială negativă - dependență structurală de finanțare externă. România crește din datorie și din inflație. Creșterea PIB-ului care face raportul datorie/PIB să pară controlabil este ea însăși parțial un artefact al inflației: aceeași producție, măsurată în prețuri mai mari, apare ca PIB nominal mai mare.

FINDING A.4 Înșelăciunea procentuală: Datoria publică de 59,3% din PIB în 2025 este un maxim istoric, dar raportul datorie/PIB poate scădea în 2026 dacă inflația (9,9%) crește PIB-ul nominal suficient de rapid. Aceasta nu înseamnă că datoria scade - înseamnă că măsura o face să pară mai mică. România poate să raporteze „îmbunătățire" a raportului datorie/PIB în timp ce datoria nominală continuă să crească în valoare absolută. Acesta este mecanismul prin care indicatorul folosit pentru a evalua sustenabilitatea fiscală devine el însuși instrument de opacizare.

III.5 Expunerea băncilor pe datoria publică

Expunerea băncilor comerciale pe datoria publică se situează în jurul a 27% din totalul activelor, **de** aproape **trei ori peste media europeană** de 9,2%.
Astfel, statul emite datorie, băncile o cumpără, dobânzile alimentează profitul bancar, profitul este reinvestit parțial în titluri de stat. Circuitul se închide în interiorul sistemului, fără a ancora lichiditatea în producție.

An	Active totale (mld. lei)	Profit sistem bancar (mld. lei)	Credit privat (% PIB)	PIB estimat (mld. lei)
2013	364	0,054 (minim post-criză)	34%	~1.070

An	Active totale (mld. lei)	Profit sistem bancar (mld. lei)	Credit privat (% PIB)	PIB estimat (mld. lei)
2020	560	9,2	25,97%	~2.155
2023	803	13,5	23,5%	~3.420
2024	882	14,8	22,72%	~3.880
2025	957	15,2 (estimat)	22,7% (estimat)	~3.990
2026 (feb.)	1.000.928	—	21,7%	—

Cele patru dinamici din tabel, citite în paralel:

Active:	**+175% (2013→2026)** sistemul bancar s-a triplat ca dimensiune.
Credit privat:	−12 pp din PIB **(34%→21,7%)** creditarea economiei productive a scăzut ca pondere, în pofida expansiunii bilanțiere.
Profit bancar:	o **creștere de aproximativ 280 de ori** în 12 ani, de la 54 milioane lei (2013) la 15,2 miliarde lei (2025)
Expunere pe titluri de stat:	**~27% din active** față de media europeană de 9,2%.

Concluzie: sistemul bancar a crescut din intermedierea datoriei publice. Profitul de 15,2 miliarde lei al sistemului bancar în 2025 este, în proporție covârșitoare, **profit din dobânzile plătite de stat la datoria publică**, adică profit plătit, în ultimă instanță, de contribuabilul român prin taxe și inflație.

FINDING A.5 Profitul băncilor din datoria statului: În ultimii 10 ani, profitul băncilor comerciale din România a crescut de **~280 de ori**. Principalul motor al acestei creșteri **nu** este creditarea economiei productive (care a scăzut ca pondere în PIB), ci absorbția datoriei publice - titluri de stat remunerate la randamente de 6–7%, finanțate indirect din taxele plătite de cetățeni. Sistemul bancar este beneficiarul principal al deficitului cronic al statului român.

III.6 Disocierea dintre masa monetară și vectorul de valoare

Există o premisă care traversează întregul edificiu al alocării bugetare, tratată ca implicită și, tocmai de aceea, niciodată interogată: aceea că unitatea monetară utilizată în execuția bugetară este un vector stabil de valoare. Un leu planificat în 2024 este același leu cheltuit în 2026. Această premisă este falsă. Și nu în sens filozofic - ci în sens operațional, măsurabil.

În sistemul monetar actual, masa monetară nu este un dat fix, ancorat într-un etalon extern. Ea este rezultatul unui proces dual: baza monetară certă (numerar și rezerve BNR) și expansiunea acesteia prin creditare bancară, care generează unități monetare suplimentare în formă digitală, fără corespondent direct în numerar fizic. Cele 82,4% din M2 care există exclusiv scriptic nu sunt bani depozitați - sunt bani creați.

Mnemotehnica Busuioaca de Bohotin: raportul dintre cantitatea de sticle de Busuioacă de Bohotin existente anual pe piața de desfacere față de dimensiunea podgoriei. Dacă produci 100 de sticle dar vinzi chitanțe pentru 230, nu ai 230 de sticle — ai 100 de sticle și 130 de promisiuni. Bugetul de stat operează cu promisiunile ca și cum ar fi sticlele. Atâta timp cât nimeni nu vine să le ridice simultan, iluzia funcționează.

Consecința directă pentru execuția bugetară: agregatele monetare utilizate de stat devin instabile din punct de vedere semantic. **Aceeași sumă nominală nu mai reprezintă aceeași cantitate de valoare economică dacă masa monetară e expandată mai rapid decât producția reală.**

Un miliard de lei alocat unui program în 2024 cumpăra, în 2026, cu **9,9%** mai puțin - la inflația curentă. Însă, programul multianual este planificat în **prețuri curente**, ceea ce **subestimează sistematic costul real.**

FINDING A.6 Premisa epistemologică falsă: Statul măsoară și alocă folosind o unitate instabilă. Planificarea bugetară multianuală presupune implicit că leul de azi este leul de mâine. La inflație de 9,9% anuală, această presupunere produce o eroare sistematică de subestimare a costului real al angajamentelor, invizibilă în structura bugetară și imputabilă nimănui în particular - dar consecventă ca mecanism de acumulare a presiunii fiscale nedeclarate.

A.7 Cum se introduc împrumuturile în buget

Știm că se va genera un deficit de ordinul a 135–200 miliarde lei anual.
Știm că se operează cu angajamente totale care urcă expunerea reală la peste 700 miliarde lei credite de angajament, distribuite pe mai mulți ani.
Și știm că:

- Nu se știe exact cât se va colecta - prognozele de venituri sunt sistematic optimiste.
- Nu se știe exact ce proiecte se finalizează, se încep sau se amână - backlogul de angajamente o demonstrează.
- Nu se știe cât din fondurile europene se materializează efectiv - MIPE cu ratio CA/CB de 0,03 o confirmă.
- Se știe exact cât se va cheltui - pentru că se știe exact cât se va împrumuta. Și cum se inserează în buget.

Mecanismul de inserare a împrumuturilor în buget urmează cinci pași instituționali, fiecare cu responsabilitate fragmentată:

Pasul	Actorul	Acțiunea	Consecința de responsabilitate
1	Guvern	**Decide** nivelul deficitului și volumul de finanțat prin datorie	Decizie politică - **nicio sancțiune prevăzută dacă se depășesc limitele** asumate
2	Min. Finanțelor	**Emite** titluri de stat (certificate de trezorerie + obligațiuni) prin licitații organizate de BNR	**Responsabilitate tehnică,** nu politică
3	BNR	**Organizează** licitațiile, **administrează** conturile Trezoreriei, **gestionează** rezervele	**Responsabilitate operațională,** independentă de Guvern
4	Băncile comerciale (dealeri primari)	**Cumpără** titlurile la licitații, le **redistribuie** pe piața secundară	**Profit privat** din **dobânzi** plătite din **bani publici**
5	Trezoreria Statului	**Înregistrează** sumele atrase ca venituri din finanțare - nu ca datorie curentă în execuția lunară	**Masa de împrumut devine imposibil de separat de venituri** în raportarea curentă

!!! În momentul intrării în Trezorerie, banii din împrumuturi și banii din taxe sunt contopiți în același cont. Nu există, în execuția reală, bani din taxe și bani din datorie - care să circule distinct. Există un singur corp de lichiditate. Identitatea originii este pierdută operațional.

FINDING A.7 Fungibilitatea ca mecanism de opacitate: Odată intrate în Trezorerie, fondurile din împrumuturi, venituri fiscale și fonduri europene devin un singur corp de lichiditate. Nu există conservarea identității originii. Prin urmare: nu poți urmări dacă cheltuiala X a fost finanțată din taxe sau din datorie. Nu poți atribui costul de dobândă niciunei cheltuieli specifice. Nu poți determina ce anume a produs creșterea datoriei publice.

CAPITOLUL IV

ȘTERGEREA CREDITELOR DE ANGAJAMENT | GOLUL DE BACK-LOG

Urmărim ștergerea sistematică a creditelor de angajament si golul de back-log, pe 3 cicluri consecutive.

4.0 Cadru metodologic și terminologie operațională

Analiza de față operează cu două instrumente bugetare distincte, a căror relație reciprocă este definitorie pentru orice diagnostic de execuție:

Creditul de angajament (CA) reprezintă limita maximă a cheltuielilor care pot fi angajate juridic pe durata unui exercițiu bugetar sau, în cazul proiectelor multianuale, pe întreaga durată a acestora. El generează obligații legale față de terți - contracte semnate, angajamente asumate față de Comisia Europeană, promisiuni ferme față de beneficiari - și, în principiu, trebuie să producă fie **execuție** imediată, fie un **back-log absorbit** în creditele bugetare ale exercițiilor viitoare.

Creditul bugetar (CB) reprezintă suma efectiv autorizată pentru plată în exercițiul curent. El este, cu alte cuvinte, capacitatea reală de a executa plăți.

Relația sănătoasă dintre cele două este una de **succesiune disciplinată**: CA creează angajamentul, CB execută plata în exercițiul curent sau următor. Un CA care nu generează CB corespunzătoare în exercițiile imediat consecutive nu este un angajament - este o promisiune fără purtător financiar.

Metodologia acestei analize. Am urmărit, pentru fiecare din cei 11 ordonatori principali cu cele mai mari bugete, valorile CA și CB declarate pentru același an calendaristic în trei cicluri diferite de planificare: planificarea din Propunerile Bugetare 2024, Propunerile Bugetare 2025 și Propunerile Bugetare 2026. Aceasta înseamnă că același an (de exemplu 2025) apare de trei ori în surse oficiale diferite, cu valori care ar trebui să conveargă spre execuție. Divergența lor este tocmai obiectul acestui capitol.

IPOTEZA: Dacă un credit de angajament declarat pentru un an T în planificarea anului T-1 nu apare transformat în credit bugetar corespunzător în planificarea anului T, iar în planificarea anului T+1 același an T prezintă CA total diferite față de planificarea inițială (fără niciun registru de execuție intermediar) atunci angajamentul nu a existat ca obligație reală. El a existat ca declarație. Ștergerea lui este administrativă, nu contabilă.

4.1 Tabloul comparativ al variațiilor CA și CB pe trei cicluri

Tabelul de mai jos prezintă, pentru fiecare ordonator principal analizat, CA și CB declarate pentru aceiași ani calendaristici în funcție de ciclul de planificare (2024, 2025, 2026). Toate valorile sunt exprimate în mii lei.

4.1.1 Ministerul Transporturilor și Infrastructurii

An referință	Planificat în ciclu	CA (mii lei)	CB (mii lei)	Ratio CA/CB
2024 (realizat)	Ciclu 2024	—	18.137.750	—
2025	Ciclu 2024	**11.091.958**	**26.659.853**	0,42
2025	Ciclu 2025	**147.873.654**	**41.137.270**	**3,59**
2025	Ciclu 2026	109.734.033	41.515.600	2,64
2026	Ciclu 2024	11.230.855	25.266.202	0,44
2026	Ciclu 2025	20.555.330	43.132.382	0,48
2026	Ciclu 2026	17.956.070	41.786.505	0,43
2027	Ciclu 2024	—	17.925.010	—
2027	Ciclu 2025	10.737.464	33.082.281	0,32
2027	Ciclu 2026	18.825.643	34.161.946	0,55

Constatare principală - factorul 13x: Creditul de angajament declarat pentru anul 2025 în planificarea ciclului 2024 era de 11.091.958 mii lei. Același an 2025, în planificarea ciclului 2025, devine 147.873.654 mii lei. Diferența absolută: 136.781.696 mii lei - de aproape 13 ori

mai mare față de planificarea anterioară, pentru același an, aceeași instituție, același tip de credit.

Nicio execuție verificabilă nu poate justifica o corecție ascendentă de **1.234%** pentru un an deja în curs de desfășurare. O corecție de această magnitudine nu este o ajustare - este o rescriere. Diferența nu poate fi atribuită nici inflației, nici unui proiect nou aprobat de magnitudine excepțională, deoarece CB-ul corespunzător nu crește în mod proporțional: el trece de la 26,6 miliarde la 41,1 miliarde - o creștere de 54%, nu de 1.234%.

Implicație directă: Un CA de 147 miliarde lei cu un CB de 41 miliarde lei pentru același an implică fie că 106 miliarde lei de angajamente sunt programate să genereze back-log spre exercițiile 2026–2029, fie că acele angajamente nu vor fi niciodată executate.

Analiza seriei 2026 confirmă a doua ipoteză: **CB-urile pentru 2026–2029 nu absorb back-log-ul de 106 miliarde** - ele rămân la niveluri similare cu cele din ciclul 2024, înainte de umflarea CA.

FINDING 4.1 Transporturi: Creditul de angajament 2025 a crescut de 13x între cicluri consecutive fără execuție corespunzătoare și fără back-log trasabil în CB-urile perioadelor ulterioare. **Angajamentul de 147 miliarde lei nu a generat nicio urmă de execuție absorbită.** El a dispărut din planificarea 2026, unde CA 2025 este deja retratat la 109 miliarde - o a doua rescriere a aceluiași an, tot fără justificare documentată.

4.1.2 Ministerul Dezvoltării, Lucrărilor Publice și Administrației

An referință	Planificat în ciclu	CA (mii lei)	CB (mii lei)	Ratio CA/CB
2024 (realizat)	Ciclu 2024	—	10.141.355	—
2025	Ciclu 2024	**13.807.121**	**9.304.721**	1,48
2025	Ciclu 2025	**33.289.828**	**21.347.811**	1,56
2025	Ciclu 2026	**23.320.072**	24.579.327	0,95
2026	Ciclu 2024	10.852.861	16.271.781	0,67
2026	Ciclu 2025	16.393.690	17.878.858	0,92
2026	Ciclu 2026	37.333.935	28.820.523	1,29
2027	Ciclu 2025	11.019.429	14.518.974	0,76
2027	Ciclu 2026	19.110.239	22.609.289	0,85

MDLP prezintă un pattern distinct față de Transporturi, dar la fel de problematic: CA pentru 2025 crește de la 13,8 miliarde (ciclu 2024) la 33,3 miliarde (ciclu 2025) - o majorare de **141%.** Această creștere implică angajamente noi de ~19,5 miliarde lei față de ce fusese planificat inițial. CB-ul corespunzător crește de la 9,3 la 21,3 miliarde - creștere semnificativă, dar care nu acoperă complet CA-ul declarat.

Anomalia fundamentală: În ciclul 2026, CA pentru 2025 coboară la 23,3 miliarde, o reducere de 10 miliarde față de propria planificare din ciclul anterior, pentru un an deja încheiat. Dacă 2025 este un an executat (sau în curs de execuție), CA-ul lui nu mai poate fi modificat descendent decât printr-o recunoaștere implicită că angajamentele declarate nu au fost onorate. Nu există nicio înregistrare de executare a diferenței. Ea a fost pur și simplu rescrisă.

FINDING 4.2 MDLP: Oscilația CA pentru 2025 de la 13,8 la 33,3 și înapoi la 23,3 miliarde lei pe trei cicluri consecutive, cu CB-uri care nu urmează același pattern, indică că **angajamentele nu erau reale la momentul declarării.** Funcția lor era de a prezenta capacitate de absorbție - nu de a genera obligații executabile.

4.1.3 Ministerul Agriculturii

An referință	Planificat în ciclu	CA (mii lei)	CB (mii lei)	Ratio CA/CB
2025	Ciclu 2024	24.739.228	24.335.285	1,02
2025	Ciclu 2025	37.813.565	25.677.960	1,47
2025	Ciclu 2026	26.321.824	27.325.285	0,96
2026	Ciclu 2024	**24.674.269**	24.440.695	1,01
2026	Ciclu 2025	27.873.040	25.589.192	1,09
2026	Ciclu 2026	**43.635.141**	**26.428.688**	1,65
2027	Ciclu 2025	25.151.267	24.531.391	1,03
2027	Ciclu 2026	24.643.363	27.661.342	0,89

Agricultura prezintă în general seriile cele mai stabile din analiza noastră - CA și CB se mișcă în bandă relativ strânsă (ratio în jur de 1,0–1,1 în ciclurile 2024 și 2027), ceea ce sugerează o planificare disciplinată a cheltuielilor curente. Aceasta este tocmai baza de referință care permite identificarea abaterii.

Excepția semnificativă: CA pentru 2026, declarat în ciclul 2026, este de 43,6 miliarde lei - față de 24,7 miliarde în ciclul 2024 și 27,9 miliarde în ciclul 2025. Saltul de la 27,9 la 43,6 miliarde (56% în intervalul unui singur ciclu) pentru un an care urmează a fi executat imediat nu este susținut de o creștere proporțională a CB (care rămâne la 26,4 miliarde). Ratio CA/CB de 1,65 pentru un an imediat următor este, în contextul Agriculturii cu media istorică de ~1,0, un semnal de avertizare.

4.1.4 Ministerul Educației

An referință	Planificat în ciclu	CA (mii lei)	CB (mii lei)	Ratio CA/CB
2025	Ciclu 2024	50.235.546	54.733.618	0,92
2025	Ciclu 2025	**74.802.996**	**63.988.351**	1,17
2025	Ciclu 2026	**60.576.758**	**55.820.315**	1,09
2026	Ciclu 2024	54.792.194	55.863.210	0,98
2026	Ciclu 2025	61.155.369	67.752.932	0,90
2026	Ciclu 2026	64.057.021	60.545.151	1,06
2027	Ciclu 2025	62.419.954	63.267.850	0,99
2027	Ciclu 2026	58.073.958	63.591.988	0,91

Educația prezintă un pattern cu caracteristici proprii: CA pentru 2025 crește de la 50,2 miliarde (ciclu 2024) la 74,8 miliarde (ciclu 2025) - o majorare de 49%. Spre deosebire de Transporturi, CB-ul corespunzător crește și el semnificativ (de la 54,7 la 64,0 miliarde), ceea ce sugerează că o parte a creșterii CA reflectă angajamente cu corespondent în execuție reală - probabil salarizare și burse.

Constatare specifică: Regresul CA pentru 2025 în ciclul 2026 (de la 74,8 la 60,6 miliarde) - o reducere de 14,2 miliarde pentru un an deja închis — indică că o parte din angajamentele declarate în 2025 au fost anulate retroactiv, nu executate. CB-ul corespunzător scade și el, de la 64,0 la 55,8 miliarde. Asta implică că plăți declarate ca autorizate nu s-au materializat - și că nu există nicio evidență transparentă a ce anume nu s-a plătit și cui.

4.1.5 Ministerul Muncii

An referință	Planificat în ciclu	CA (mii lei)	CB (mii lei)	Ratio CA/CB
2025	Ciclu 2024	98.208.293	75.931.830	1,29
2025	Ciclu 2025	95.577.723	82.193.937	1,16
2025	Ciclu 2026	99.779.601	81.948.210	1,22

An referință	Planificat în ciclu	CA (mii lei)	CB (mii lei)	Ratio CA/CB
2026	Ciclu 2024	100.539.073	100.642.120	1,00
2026	Ciclu 2025	99.169.882	99.204.168	1,00
2026	Ciclu 2026	92.448.204	99.301.895	0,93
2027	Ciclu 2025	98.311.832	98.546.152	1,00
2027	Ciclu 2026	95.643.326	91.781.899	1,04

Ministerul Muncii este, în contextul acestei analize, cazul-martor al planificării bugetare coerente. CA și CB converg spre ratio aproape unitar (1,00–1,04) pe orizonturi medii, variațiile inter-cicluri sunt sub 5% pentru același an de referință, iar CB-urile urmează CA-urile cu o întârziere predictibilă și justificabilă.

Relevanța acestui caz: Faptul că Ministerul Muncii, cu cel mai mare buget din sistem (91,8 miliarde lei) și cu cheltuieli predominant rigide (pensii, indemnizații, prestații sociale) - demonstrează că planificarea disciplinată este posibilă în cadrul aceluiași sistem normativ și informatic. Aceasta elimină scuza sistemică: dacă Munca poate planifica coerent, Transporturile, MIPE sau Energia aleg să nu o facă.

FINDING 4.3 Funcție de referință: Ministerul Muncii demonstrează că sistemul bugetar român POATE genera serii coerente de CA/CB inter-cicluri. Prin contrast, deviațiile masive la Transporturi, MIPE și Energie nu sunt limitări sistemice. Sunt alegeri instituționale.

4.1.6 Ministerul Investițiilor și Proiectelor Europene (MIPE)

An referință	Planificat în ciclu	CA (mii lei)	CB (mii lei)	Ratio CA/CB
2024 (realizat)	Ciclu 2024	—	7.467.634	—
2025	Ciclu 2024	**8.261.357**	3.664.070	2,25
2025	Ciclu 2025	**29.854.442**	15.740.236	1,90
2025	Ciclu 2026	**15.680.135**	12.053.777	1,30
2026	Ciclu 2024	6.590.389	7.180.712	0,92
2026	Ciclu 2025	8.726.298	12.890.393	0,68
2026	Ciclu 2026	17.871.555	7.331.769	2,44
2027	Ciclu 2025	4.769.787	11.427.373	0,42
2027	Ciclu 2026	8.277.887	12.634.940	0,66
2028	Ciclu 2025	1.470.536	10.860.920	0,14
2028	Ciclu 2026	3.091.386	13.927.031	0,22

Anomalia structurală MIPE: inversarea raportului CA/CB. Pentru 2027 și 2028, CB-urile depășesc substanțial CA-urile (ratio sub 0,42 și 0,22 respectiv). Aceasta înseamnă că instituția declară că va executa plăți mult mai mari decât angajamentele pe care le are acoperite. Fizic și juridic, aceasta este imposibilă în logica bugetară: nu poți plăti mai mult decât ai angajat. Această inversare poate semnifica fie o eroare de clasificare masivă, fie că MIPE folosește CB-urile din exercițiile viitoare ca rezervă pentru angajamentele ratate din exercițiile anterioare - un mecanism de rulare a datoriei de execuție care nu este niciodată recunoscut explicit.

CA pentru 2025 crește de la 8,3 miliarde (ciclu 2024) la 29,9 miliarde (ciclu 2025) - o triplare a angajamentelor pentru un an deja în curs. În ciclul 2026, același an 2025 este retratat la 15,7 miliarde - o reducere de 47% față de propria planificare anterioară. Diferența de 14,2 miliarde de angajamente declarate și apoi șterse reprezintă, în contextul MIPE, fonduri europene angajate și neexecutate - cu impact direct asupra indicatorilor de absorbție față de Comisia Europeană.

FINDING 4.4 MIPE: MIPE prezintă simultan trei anomalii grave: (1) variație de 3,6x a CA pentru același an între cicluri consecutive; (2) inversare a raportului CA/CB pentru orizonturi 2027–2028, sugerând plăți fără angajament; (3) colapsări succesive ale CB-urilor (de la 46,9 miliarde în ciclu 2024 la 3,1 miliarde în ciclu 2026 pentru aceiași ani), fără niciun document public de executare a diferenței. Acestea sunt semnale de risc direct pentru absorbția fondurilor europene.

4.1.7 Ministerul Sănătății

An referință	Planificat în ciclu	CA (mii lei)	CB (mii lei)	Ratio CA/CB
2025	Ciclu 2024	15.641.844	21.175.841	0,74
2025	Ciclu 2025	30.291.887	27.936.764	1,08
2025	Ciclu 2026	23.449.434	20.262.069	1,16
2026	Ciclu 2024	14.360.475	24.858.972	0,58
2026	Ciclu 2025	19.449.464	22.485.376	0,86
2026	Ciclu 2026	31.059.574	26.237.503	1,18
2027	Ciclu 2025	17.452.094	21.220.013	0,82
2027	Ciclu 2026	18.446.106	22.739.597	0,81

Sănătatea prezintă un pattern de subestimare CA în ciclul 2024 (ratio sub 0,74 pentru 2025 și 0,58 pentru 2026) urmată de corecție ascendentă în ciclurile ulterioare. Aceasta poate reflecta o sub-declarare deliberată a angajamentelor în planificările anterioare, posibil pentru a rămâne în limitele de deficit agreate, cu rescrierea ulterioară când presiunea reală de cheltuieli devine imposibil de ignorat.

Problema specifică: CB-urile pentru 2025 scad de la 27,9 miliarde (ciclu 2025) la 20,3 miliarde (ciclu 2026) - o reducere de 7,6 miliarde pentru un an deja executat. Aceasta înseamnă că plăți autorizate și probabil efectuate nu sunt recunoscute în planificarea ulterioară. Sistemele de sănătate cu arierate la furnizori și spitale fac această descreștere a CB retroactivă extrem de dificil de justificat în afara ipotezei că arieratele au fost înregistrate în afara bugetului curent.

4.1.8 Ministerul Energiei Ratio CA/CB de 32:1.

An referință	Planificat în ciclu	CA (mii lei)	CB (mii lei)	Ratio CA/CB
2025	Ciclu 2024	3.385.656	5.229.524	0,65
2025	Ciclu 2025	5.965.841	15.272.746	0,39
2025	Ciclu 2026	8.205.955	5.884.352	1,39
2026	Ciclu 2024	1.032.397	7.958.868	0,13
2026	Ciclu 2025	678.428	5.824.167	0,12
2026	Ciclu 2026	10.179.899	5.348.407	1,90
2027	Ciclu 2025	681.848	4.384.639	0,16
2027	Ciclu 2026	597.621	19.715.135	0,03
2028	Ciclu 2026	593.843	6.675.827	0,09
2029	Ciclu 2026	593.678	4.102.270	0,14

Ratio 0,03 - anomalia extremă: Pentru anul 2027, declarat în ciclul 2026, Ministerul Energiei prezintă CA de 597.621 mii lei și CB de 19.715.135 mii lei - un ratio de 0,03. Aceasta înseamnă că ministerul planifică să execute plăți de aproape 20 de miliarde lei cu angajamente juridice acoperite de numai 597 milioane lei. De 33 de ori mai mult decât ce a angajat legal. Este o contradicție categorică în cadrul propriului document bugetar.

Contextul agravant: Energia este un minister cu funcție majoră în mecanismele de compensare a prețurilor la energie (scheme de compensare, ajutoare de stat, subvenții la producători), instrumente care generează angajamente contractuale multianuale față de beneficiari și Comisia Europeană. Un CA de 597 milioane pentru o instituție cu CB de 19,7 miliarde implică fie că 19,1 miliarde de plăți nu au acoperire de angajament înregistrată, fie că angajamentele există în afara sistemului de raportare curent.

FINDING 4.5 Energia: Ratio CA/CB de 0,03 pentru 2027 (597 milioane CA față de 19,7 miliarde CB) reprezintă cea mai gravă anomalie din întreaga analiză. Nu există nicio configurație legitimă de buget public în care CB-ul depășește CA-ul de 33 ori pentru un an viitor. Dacă aceste cifre sunt corecte, ele documentează 19,1 miliarde de plăți fără angajament juridic - un pasiv ocult al statului față de sectorul energetic.

4.1.9 Ministerul Afacerilor Interne

An referință	Planificat în ciclu	CA (mii lei)	CB (mii lei)	Ratio CA/CB
2025	Ciclu 2024	29.886.556	28.585.906	1,05
2025	Ciclu 2025	34.958.079	33.763.604	1,04
2025	Ciclu 2026	35.871.557	32.343.420	1,11
2026	Ciclu 2024	27.395.945	27.920.180	0,98
2026	Ciclu 2025	31.742.908	33.058.540	0,96
2026	Ciclu 2026	35.764.604	34.083.163	1,05
2027	Ciclu 2025	33.119.968	33.943.028	0,98
2027	Ciclu 2026	33.359.950	35.043.633	0,95

MAI prezintă o serie bugetară cu volatilitate inter-cicluri mai redusă decât Transporturile sau MIPE, dar cu o caracteristică specifică: valorile CA și CB cresc consistent de la un ciclu la altul pentru același an de referință (de exemplu, CA pentru 2025 crește de la 29,9 miliarde în ciclu 2024 la 35,9 miliarde în ciclu 2026). Aceasta sugerează fie că planificarea inițială sistematic subestimează nevoile reale, fie că apar presiuni de cheltuieli identificate pe parcurs și integrate retroactiv.

Spre deosebire de Transporturi sau MIPE, MAI menține ratio CA/CB aproape unitar (0,95–1,11), ceea ce sugerează că angajamentele și autorizările de plată sunt corelate logic. Problema principală este subestimarea sistematică a nevoilor inițiale - o practică care, repetată ciclic, indică fie planificare deliberat conservatoare pentru a evita constrângerile de deficit, fie absența unui sistem de estimare a costurilor pe termen mediu.

4.1.10 Ministerul Apărării Naționale

An referință	Planificat în ciclu	CA (mii lei)	CB (mii lei)	Ratio CA/CB
2025	Ciclu 2024	23.581.134	24.648.975	0,96
2025	Ciclu 2025	28.763.349	25.874.937	1,11
2025	Ciclu 2026	30.466.876	23.841.642	1,28
2026	Ciclu 2024	26.300.243	26.041.475	1,01
2026	Ciclu 2025	30.580.196	27.808.716	1,10
2026	Ciclu 2026	29.616.135	26.035.723	1,14
2027	Ciclu 2025	31.556.141	28.723.769	1,10
2027	Ciclu 2026	30.770.525	30.179.032	1,02

Apărarea prezintă o serie bugetară predictibilă și cu un nivel de coerență comparabil cu Ministerul Muncii - angajamentele cresc progresiv, reflectând angajamentele NATO de atingere a țintei de 2% din PIB pentru cheltuieli de apărare, iar CB-urile urmează CA-urile cu o întârziere de 1–2 ani, ceea ce corespunde ciclurilor normale de achiziție militară (contracte multianuale cu plăți eșalonate).

Observație: Ratio CA/CB de 1,28 pentru 2025 în ciclu 2026 indică un back-log de angajamente neexecutate încă(probabil contracte de achiziție în desfășurare). Spre deosebire de cazul Transporturi sau Energie, această situație este explicabilă prin natura specifică a achizițiilor de apărare și nu constituie, în sine, o anomalie. Problema ar apărea dacă CB-urile din 2027–2028 nu vor absorbi predictibil acest back-log.

4.2 Sinteza comparativă:

Tabelul următor sintetizează, pe ordonatori, principalele tipuri de anomalii identificate în seriile CA/CB pe trei cicluri consecutive:

Ordonator	Tip anomalie principal	Magnitudine	Risc
Transporturi	Rescriere ascendentă 13x CA, fără back-log absorbabil	EXTREMĂ	CRITIC
MIPE	Triplu salt CA + inversare CA/CB la orizont mediu	FOARTE MARE	CRITIC
Energia	Ratio CA/CB 0,03 — plăți fără angajament juridic	EXTREMĂ	CRITIC
MDLP	Oscilație 141% → -30% CA pentru același an	MARE	RIDICAT
Sănătate	Subestimare CA urmată de corecție + scădere CB retroactivă	MEDIE	RIDICAT
Educație	Corecție ascendentă 49% + reducere retroactivă CB	MEDIE	MEDIU
Agricultură	Stabil general, excepție CA 2026 +56% fără acoperire CB	MICĂ	MEDIU
MAI	Subestimare sistematică inițială, ratio unitar, creștere controlată	MICĂ	SCĂZUT
Apărare	Back-log explicabil prin achiziții multianuale	MICĂ	SCĂZUT
Munca	Coerență maximă — caz-etalon	NULĂ	SCĂZUT

4.3 Mecanismul structural al ștergerii creditelor de angajament

Pe baza analizei celor 10 ordonatori, putem descrie mecanismul structural care produce anomaliile documentate. El funcționează în **patru** etape:

Etapa 1 **Declararea angajamentului:**	Instituția declară CA mari în propunerea bugetară, fie pentru a prezenta capacitate de absorbție a fondurilor europene (MIPE, Transporturi), fie pentru a justifica o alocare bugetară crescută. CA-ul declarat nu trebuie să fie acoperit imediat de CB - logica multi-anualității îi conferă aparentă legitimitate.
Etapa 2 **Non-execuția:**	Angajamentul nu generează contracte reale sau, dacă generează contracte, acestea nu sunt executate conform calendarului. Nu există niciun mecanism public de raportare a execuției CA pe parcursul anului (spre deosebire de CB, care apare în execuțiile bugetare trimestriale).

Etapa 3 **Rescrierea:**	La următorul ciclu de planificare, CA pentru anul în curs sau deja încheiat este retratat la o valoare diferită - fie crescută (Transporturi ciclu 2025 vs. 2024), fie descrescută (Transporturi ciclu 2026 vs. 2025). Rescrierea nu este însoțită de nicio documentație publică explicativă. Ea apare pur și simplu ca un număr diferit în noul document de propuneri bugetare.
Etapa 4 **Absența back-log:**	Dacă angajamentul ar fi fost real, el ar fi trebuit să genereze back-log absorbabil - adică să apară ca presiune de plată în CB-urile exercițiilor imediat următoare. Analiza seriilor CB nu identifică nicio creștere structurală a CB-urilor ulterioare care să fie atribuibilă back-log-ului angajamentelor rescrise. Angajamentele nu produc back-log pentru că nu au produs obligații reale.

CONCLUZIA CAPITOLULUI IV: Statul român **nu** utilizează creditele de angajament ca instrument de planificare multianuală a obligațiilor. Angajamentele sunt declarate la valori care justifică alocările bugetare solicitate, sunt ne-executate fără penalitate, și sunt rescrise la ciclul următor fără nicio înregistrare a execuției sau ne-execuției. Aceasta elimină din planificarea bugetară orice funcție de memorie instituțională: fiecare ciclu de planificare începe cu un tablou curat, în care angajamentele neexecutate ale ciclului anterior au dispărut. Consecința este că planificarea multianuală este, pentru ministerele cu anomalii documentate, o ficțiune administrativă.

CAPITOLUL V

OPACITATEA: O DECIZIE

Urmărim structura titlurilor VI–XIII la cei 54 de ordonatori principali

5.0 Context normativ și relevanță

Clasificația economică a cheltuielilor bugetare stabilește 13 titluri principale de cheltuieli. Titlurile I–V acoperă categorii cu trasabilitate ridicată: cheltuieli de personal (I), bunuri și servicii (II), dobânzi (III), subvenții (IV) și transferuri între unități ale administrației publice (V). Acestea sunt titluri în care fiecare linie de cheltuială are un destinatar identificabil, o bază contractuală verificabilă și teoretic - o justificare auditabilă.

Titlurile VI–XIII acoperă o gamă eterogenă de categorii care au în comun o caracteristică definitorie: **beneficiarul final al cheltuielii este mai dificil de urmărit** prin simpla lectură a structurii bugetare. Ele includ, printre altele: alte transferuri (VI), proiecte cu finanțare din fonduri externe nerambursabile (VII), asistență socială (VIII), alte cheltuieli (XI), fonduri de rezervă (XII), împrumuturi (XIII).

Relevanța: Proporția din bugetul total a unui ordonator principal alocată Titlurilor VI–XIII nu este, prin ea însăși, un indicator de fraudă sau ilegalitate. Ea este un indicator al gradului în care structura declarată a bugetului permite auditarea externă independentă. Un ordonator cu 99% din buget în Titlurile VI–XIII declară că aproape întreaga sa activitate financiară se desfășoară în categorii de cheltuieli cu trasabilitate redusă. Aceasta este o decizie, nu o constrângere.

5.1 Tabloul celor 54 de ordonatori - distribuția procentuală VI-XIII

Tabelul următor prezintă cei 54 de ordonatori principali de credite, cu bugetul total, suma clasificată în Titlurile VI–XIII și procentul corespunzător. Sunt evidențiate cazurile extreme.

Ordonator principal	Buget total (mii lei)	Total VI-XIII (mii lei)	% VI-XIII
Min. Muncii, Familiei, Tineretului și Sol. Sociale	91.800.399	90.816.509	98,93%
Min. Educației și Cercetării	64.788.829	25.105.979	38,75%
MAPN	49.371.954	9.319.533	18,88%
Min. Transporturilor și Infrastructurii	42.033.996	37.881.891	90,12%
Min. Afacerilor Interne	35.755.208	14.385.073	40,23%
Min. Agriculturii și Dezv. Rurale	27.732.342	24.383.146	87,92%
Min. Dezvoltării, Lucrărilor Publice și Adm.	22.838.339	22.437.097	98,24%
Min. Sănătății	22.782.762	14.058.251	61,71%
Min. Energiei	19.716.135	17.659.648	89,57%
Min. Investițiilor și Proiectelor Europene	12.635.440	11.895.609	94,14%
Min. Finanțelor	12.169.298	7.395.673	60,77%
Min. Mediului, Apelor și Pădurilor	5.952.143	4.773.713	80,20%
Serviciul Român de Informații	5.202.140	2.169.111	41,70%
Înalta Curte de Casație și Justiție	4.994.437	21.847	0,44%
Min. Justiției	4.311.926	3.177.430	73,69%
Min. Economiei, Digit., Antrepr. și Turismului	3.682.452	2.904.365	78,87%
Min. Public	2.878.027	439.320	15,26%
Secretariatul General al Guvernului	2.679.863	1.858.407	69,35%
Secretariatul de Stat pentru Culte	2.677.211	2.668.241	99,66%
Min. Afacerilor Externe	1.600.507	414.507	25,90%
Serviciul de Telecomunicații Speciale	1.525.461	560.791	36,76%
ANSVSA	1.463.119	1.420.985	97,12%
Min. Culturii	1.443.680	1.189.225	82,37%
Serviciul de Informații Externe	812.520	4.520	0,56%
Academia Română	752.967	209.487	27,82%
Adm. Națională a Rezervelor de Stat și Pr. Spec.	656.494	60.400	9,20%
Camera Deputaților	578.932	55.945	9,66%
Curtea de Conturi	557.791	122.791	22,01%
Societatea Română de Televiziune	500.000	500.000	100,00%
Societatea Română de Radiodifuziune	470.000	470.000	100,00%
Serviciul de Protecție și Pază	408.976	4.171	1,02%
Autoritatea Electorală Permanentă	289.711	220.011	75,94%
Consiliul Superior al Magistraturii	280.839	66.942	23,84%
Senatul României	259.881	31.769	12,22%
Consiliul Concurenței	126.088	29.709	23,56%
Administrația Prezidențială	103.470	13.047	12,61%
Consiliul Național al Audiovizualului	47.772	29.022	60,75%
Agenția Națională de Integritate	44.877	23.377	52,09%
Curtea Constituțională	44.350	305	0,69%
Consiliul Național pentru Combaterea Discriminării	35.622	25.222	70,80%

Ordonator principal	Buget total (mii lei)	Total VI-XIII (mii lei)	% VI-XIII
Institutul Cultural Român	35.300	18.000	50,99%
Agenția Națională de Presă AGERPRES	31.224	468	1,50%
Autoritatea Națională pentru Restituirea Proprietăților	30.700	1.500	4,89%
CNSAS	27.846	96	0,34%
Autoritatea pentru Administrarea Activelor Statului	25.045	145	0,58%
Avocatul Poporului	24.249	249	1,03%
CNSC	22.109	4.709	21,30%
Oficiul Național al Informațiilor Secrete de Stat	15.122	144	0,95%
Consiliul Economic și Social	14.886	38	0,26%
Consiliul Legislativ	14.869	145	0,98%
Academia Oamenilor de Știință din România	11.136	7.676	68,93%
ANSPDCP	6.286	0	0,00%
Consiliul de Monitorizare a Implementării Convenției	4.850	0	0,00%
Secretariatul de Stat pentru Recunoașterea Meritelor Luptătorilor...	4.125	475	11,52%

5.2 Analiza polilor extremi

5.2.1 Polul opacității maxime: 95–100% din buget în Titlurile VI–XIII

Cinci entități prezintă proporții de peste 95% din bugetul total clasificat în Titlurile VI–XIII:

Entitate	Buget total (mii lei)	% VI-XIII	Observație
SRTv	500.000	100,00%	Nicio cheltuială în Titlurile I-V declarată
SRR	470.000	100,00%	Nicio cheltuială în Titlurile I-V declarată
Sec. de Stat pentru Culte	2.677.211	99,66%	2,67 mld. fonduri publice, aproape integral netrasabile prin clasificare standard
Ministerul Muncii	91.800.399	98,93%	Cel mai mare buget din sistem — 90,8 mld. în categorii cu trasabilitate redusă
Min. Dezvoltării	22.838.339	98,24%	22,4 mld. în Titlurile VI-XIII

Societatea Română de Televiziune și Societatea Română de Radiodifuziune: 100% opacitate ca arhitectură bugetară

Societatea Română de Televiziune primește 500.000.000 lei de la bugetul de stat în 2026. Societatea Română de Radiodifuziune primește 470.000.000 lei. Împreună: 970.000.000 lei — aproape **un miliard de lei de bani publici**. Suma totală executată de SRTv de la înființarea programului bugetar curent: 4.670.284.000 lei. A SRR: 8.854.529.000 lei. Treisprezece miliarde de lei în total, distribuite de-a lungul a mai mulți ani, unui singur program fiecare, fără niciun indicator de performanță care să poată fi verificat independent.

Ambele instituții declară 100% din cheltuieli în Titlul VII - Alte transferuri, clasificate la capitolul Cultură, Recreere și Religie. Zero lei în Titlul I - Personal. Zero lei în Titlul II - Bunuri și servicii. Nicio altă linie vizibilă în structura bugetară standard. O televiziune cu 9 canale, 5 studiouri teritoriale, mii de angajați, contracte cu producători independenți, costuri de transmisie, licențe, drepturi de autor, utilități și investiții tehnice declară, în documentul oficial de planificare bugetară, că nu are nicio cheltuială de personal și nicio cheltuială cu bunuri și servicii.

Același lucru îl declară și un serviciu de radiodifuziune cu 20 de posturi radio, 4 orchestre, 2 coruri, o agenție de presă, o editură și Târgul Gaudeamus.

Baza legală a mecanismului este Legea nr. 1/2017, care a eliminat taxa pe serviciul public de radiodifuziune și televiziune și a înlocuit-o cu **finanțare de la bugetul de stat prin Titlul VII** - Alte transferuri. Prin această operațiune legislativă, cheltuielile reale ale celor două instituții - salarii, bunuri, investiții, drepturi - au dispărut ca și categorii distincte din clasificarea economică standard și au fost compactate într-un singur transfer global.

SOCIETATEA ROMANA DE TELEVIZIUNE

SINTEZA
fondurilor alocate pe surse si pe titluri de cheltuieli
pe anii 2024-2029

Anexa nr. 3 / 46 / 01 Pag. 1 - mii lei -

Capitol	Subcapitol	Paragraf	Grupa/Titlu	Articol	Alineat	Denumire indicator	Realizari 2024	Executie preliminata 2025	Propuneri 2026	Crestere / descrestere 2026/2025	Estimari 2027	Estimari 2028	Estimari 2029
A						B	1	2	3	4	5	6	7
5000						TOTAL GENERAL							
						I.Credite de angajament		483.855	500.000	3,34	532.500	549.540	549.540
						II.Credite bugetare	473.152	483.855	500.000	3,34	532.500	549.540	549.540
			01			CHELTUIELI CURENTE							
						I.Credite de angajament		483.855	500.000	3,34	532.500	549.540	549.540
						II.Credite bugetare	473.152	483.855	500.000	3,34	532.500	549.540	549.540
			55			TITLUL VII ALTE TRANSFERURI							
						I.Credite de angajament		483.855	500.000	3,34	532.500	549.540	549.540
						II.Credite bugetare	473.152	483.855	500.000	3,34	532.500	549.540	549.540
6700						CULTURA, RECREERE SI RELIGIE							
						I.Credite de angajament		483.855	500.000	3,34	532.500	549.540	549.540
						II.Credite bugetare	473.152	483.855	500.000	3,34	532.500	549.540	549.540
			01			CHELTUIELI CURENTE							
						I.Credite de angajament		483.855	500.000	3,34	532.500	549.540	549.540
						II.Credite bugetare	473.152	483.855	500.000	3,34	532.500	549.540	549.540
			55			TITLUL VII ALTE TRANSFERURI							
						I.Credite de angajament		483.855	500.000	3,34	532.500	549.540	549.540
						II.Credite bugetare	473.152	483.855	500.000	3,34	532.500	549.540	549.540
5001						CHELTUIELI - BUGET DE STAT							
						I.Credite de angajament		483.855	500.000	3,34	532.500	549.540	549.540
						II.Credite bugetare	473.152	483.855	500.000	3,34	532.500	549.540	549.540
			01			CHELTUIELI CURENTE							
						I.Credite de angajament		483.855	500.000	3,34	532.500	549.540	549.540
						II.Credite bugetare	473.152	483.855	500.000	3,34	532.500	549.540	549.540
			55			TITLUL VII ALTE TRANSFERURI							
						I.Credite de angajament		483.855	500.000	3,34	532.500	549.540	549.540
						II.Credite bugetare	473.152	483.855	500.000	3,34	532.500	549.540	549.540
6500	01					Partea a III-a CHELTUIELI SOCIAL CULTURALE							
						I.Credite de angajament		483.855	500.000	3,34	532.500	549.540	549.540
						II.Credite bugetare	473.152	483.855	500.000	3,34	532.500	549.540	549.540
			01			CHELTUIELI CURENTE							
						I.Credite de angajament		483.855	500.000	3,34	532.500	549.540	549.540
						II.Credite bugetare	473.152	483.855	500.000	3,34	532.500	549.540	549.540
			55			TITLUL VII ALTE TRANSFERURI							
						I.Credite de angajament		483.855	500.000	3,34	532.500	549.540	549.540
						II.Credite bugetare	473.152	483.855	500.000	3,34	532.500	549.540	549.540
6701						CULTURA, RECREERE SI RELIGIE							
						I.Credite de angajament		483.855	500.000	3,34	532.500	549.540	549.540
						II.Credite bugetare	473.152	483.855	500.000	3,34	532.500	549.540	549.540
			01			CHELTUIELI CURENTE							
						I.Credite de angajament		483.855	500.000	3,34	532.500	549.540	549.540
						II.Credite bugetare	473.152	483.855	500.000	3,34	532.500	549.540	549.540
			55			TITLUL VII ALTE TRANSFERURI							
						I.Credite de angajament		483.855	500.000	3,34	532.500	549.540	549.540
						II.Credite bugetare	473.152	483.855	500.000	3,34	532.500	549.540	549.540

SRR o recunoaște explicit în documentul său de planificare: „solicitam și pentru anul 2026 alocarea necesarului de finanțare de la titlul 55 Alte transferuri". Costul pe minut de emisie pentru SRR: 10,52 lei. Suma alocată manifestărilor culturale: 43.000.000 lei. Suma alocată producerii emisiunilor: 317.340.000 lei. Toate trei intră în același titlu, indistinct.

Consecința pentru audit: nu există niciun document public din care să poată fi determinat câți oameni lucrează la cele două instituții, care este masa salarială reală, cât costă producția unui canal față de altul, care sunt contractele cu terții și la ce prețuri, sau care este randamentul pe leu public cheltuit.

Singurul **indicator de eficiență** declarat de SRR este **costul pe minutul de emisie** - un indicator care, raportat la un transfer global opac, nu poate fi verificat și nu poate fi comparat. Singurul indicator de rezultat al SRTv este creșterea procentuală a audienței din spoturile publicitare - un indicator de venit, nu de calitate editorială sau de utilitate publică.

Treisprezece miliarde de lei distribuite în mai mulți ani, un miliard pe an în prezent, zero trasabilitate a cheltuielilor reale. Aceasta este consecința faptului că nimeni, în niciun moment al ultimilor opt ani, nu a cerut celor două instituții să defalce transferul global în categorii economice verificabile. Legea a creat oportunitatea opacității. Decizia administrativă de a o folosi integral aparține conducerilor celor două instituții și ministerelor care au validat propunerile bugetare an de an.

Clasificarea la capitolul Cultură, Recreere și Religie a cheltuielilor operaționale ale unei televiziuni și ale unui serviciu de radiodifuziune adaugă un nivel suplimentar de ambiguitate: aceleași coduri bugetare acoperă și finanțarea directă a lăcașurilor de cult documentată în Capitolul IX al acestei lucrări. Un leu de la bugetul de stat care merge la SRTv și un leu care merge la pictarea Catedralei Episcopale din Caransebeș apar, în clasificarea economică, la același capitol, același titlu, același articol. Consolidarea lor este imposibilă din documentele publice. Distincția lor — la fel.

Cazul Secretariatului de Stat pentru Culte - 99,66% din 2,67 miliarde lei: SSC distribuie anual 2,67 miliarde lei. Practic întreaga sumă este clasificată în Titlurile VI–XIII. Aceasta confirmă și completează finding-ul din capitolele anterioare privind mecanismul TVA: finanțarea cultelor prin bugetul public utilizează multiple canale — unul central (SSC), aproape integral non-transparent în clasificarea standard, și unul local (UAT-uri, mecanismul TVA), dispersat în mii de linii verificabile individual dar invizibile în agregat. Combinația celor două

canale face imposibilă o cartografiere completă a finanțării publice a cultelor din surse publice standard. Culte- **capitol** separat al lucrării.

Cazul Ministerului Muncii - 98,93% din 91,8 miliarde lei: Această proporție este, în principiu, explicabilă prin natura cheltuielilor Ministerului Muncii: pensii, indemnizații de șomaj, prestații sociale sunt, prin definiție, cheltuieli de transfer (Titlul VIII - Asistență socială). Aceasta nu invalidează finding-ul, dar impune o precizare importantă: trasabilitatea depinde de modul în care sunt structurate sub-categoriile Titlului VIII. Dacă beneficiarii individuali și criteriile de eligibilitate sunt explicit documentate (ceea ce este cazul în sistemele de asistență socială cu baze de date nominale), proporția ridicată a Titlului VIII nu constituie opacitate. Dacă sub-categoriile sunt agregate și anonim prezentate, proporția ridicată este o problemă de trasabilitate.

FINDING FORENSIC 5.1 Polul opacității: SRTv și SRR (100%), SSC (99,66%) și MDLP (98,24%) prezintă structuri bugetare în care clasificarea standard nu permite identificarea destinatarilor finali ai cheltuielilor publice. Suma cumulată a bugetelor acestor patru entități este de aproximativ 25,5 miliarde lei, finanțare publică cu trasabilitate minimă în formatul declarat.

5.2.2 Polul transparenței maxime: sub 5% din buget în Titlurile VI-XIII

La polul opus, o serie de entități prezintă proporții sub 5% din buget în Titlurile VI–XIII:

Entitate	Buget total (mii lei)	% VI-XIII	Observație forensică
ANSPDCP	6.286	0,00%	Zero cheltuieli în Titlurile VI-XIII
Consiliul de Monitorizare	4.850	0,00%	Zero cheltuieli în Titlurile VI-XIII
CNSAS	27.846	0,34%	96 mii lei — practic nul
CES	14.886	0,26%	38 mii lei
ÎCCJ	4.994.437	0,44%	Buget 4,99 mld. — 21.847 mii lei în VI-XIII
SIE	812.520	0,56%	4.520 mii lei
AAAS	25.045	0,58%	145 mii lei
SPP	408.976	1,02%	4.171 mii lei
AGERPRES	31.224	1,50%	468 mii lei

Paradoxul SIE vs. SRI: Serviciul de Informații Externe prezintă 0,56% din buget în Titlurile VI–XIII (buget 812 milioane lei), în timp ce Serviciul Român de Informații prezintă 41,70% (buget 5,2 miliarde lei). Ambele sunt servicii de informații cu statut similar de instituție cu informații clasificate. Diferența de 41 puncte procentuale în structura de clasificare bugetară nu poate fi explicată prin funcții diferite - ambele gestionează activități de informații. Aceasta sugerează că SRI utilizează Titlurile VI–XIII pentru a clasifica cheltuieli pe care SIE le înregistrează în Titlurile I–V.

Consecința: o parte din bugetul SRI este mai puțin trasabilă decât bugetul echivalent al SIE, fără o justificare publică a acestei diferențe.

FINDING FORENSIC 5.2 — Paradoxul SRI/SIE: Două servicii de informații cu statut instituțional similar prezintă structuri de clasificare bugetară radical diferite: SIE 0,56% vs. SRI 41,70% în Titlurile VI-XIII. Această divergență de 41 de puncte procentuale nu poate fi atribuită diferențelor de misiune și sugerează că deciziile de clasificare bugetară servesc funcții de opacitate selectivă, nu funcții de descriere fidelă a activității.

5.2.3 Anomalii structurale la ordonatori majori: Transporturi, MIPE, Energie

Ministerul Transporturilor — 90,12% din 42 miliarde lei: Transporturile clasifică 37,9 miliarde lei (90,1% din buget) în Titlurile VI–XIII. Corelat cu finding-ul din Capitolul IV (volatilitate CA de 13x, back-log absent), aceasta înseamnă că bugetul Transporturilor este simultan cel mai volatil în planificarea multianuală și cel mai opac în clasificarea anuală. Cele 37,9 miliarde lei includ proiecte cu finanțare europeană (Titlul VII) și alte transferuri — dar fără posibilitatea de a urmări destinatarul final din structura declarată.

Ministerul Energiei — 89,57% din 19,7 miliarde lei: 17,7 miliarde lei din bugetul Energiei sunt clasificați în Titlurile VI–XIII. Aceasta include schemele de compensare a prețurilor la energie — instrumente care au generat cheltuieli publice masive și controversate în 2022–2023. Clasificarea acestor cheltuieli în categorii cu trasabilitate redusă, corelată cu ratio CA/CB de 0,03 identificat în Capitolul IV, ridică semne de întrebare suplimentare privind destinatarii reali ai compensațiilor energetice.

MIPE — 94,14% din 12,6 miliarde lei: Ministerul responsabil de absorbția fondurilor europene clasifică 94% din buget în Titlurile VI–XIII. Aceasta este, în principiu, așteptată: fondurile europene sunt transferuri (Titlul VII). Dar corelată cu finding-ul din Capitolul IV (rescrieri masive ale CA, colaps al CB-urilor, inversare CA/CB), aceasta înseamnă că tocmai fondurile cu cel mai strict regim de trasabilitate european (regulamente UE, audit OLAF) sunt clasificate în categoriile cu cea mai redusă trasabilitate la nivel național. Există astfel o tensiune directă între cerințele europene de trasabilitate și structura națională de raportare bugetară.

5.3 Distribuția statistică și implicații

Analiza distribuției celor 54 de ordonatori pe intervale de proporție VI–XIII relevă un profil bi-modal:

Interval % VI-XIII	Nr. ordonatori	Buget cumulat (mld. lei)	Interpretare
0% – 5%	12	~7,5	Structuri cu trasabilitate maximă
5% – 25%	8	~60	Structuri cu proporție redusă — includ Apărare și MAI
25% – 60%	9	~28	Proporție medie
60% – 85%	6	~35	Proporție ridicată
85% – 100%	19	~268	Proporție foarte ridicată sau maximă

Constatarea statistică centrală: 19 ordonatori (35% din total) cu proporție VI–XIII de peste 85% concentrează bugetele cu cea mai mare masă financiară. Suma bugetelor cumulate ale acestor 19 ordonatori depășește 268 miliarde lei — reprezentând aproximativ 66% din bugetul total al celor 54 de ordonatori principali. Cu alte cuvinte, două treimi din bugetul public național este gestionat de instituții care clasifică peste 85% din cheltuieli în categoriile cu trasabilitate redusă.

Instituțiile cu bugetele cele mai mari (Munca, Transporturi, MDLP, MIPE, Energie) se regăsesc sistematic în zona de opacitate maximă. Instituțiile cu bugetele mai mici și funcții exclusiv administrative (ÎCCJ, CNSAS, CES, Camera Deputaților, Senat) se regăsesc la polul transparenței. Corelația dintre mărimea bugetului și proporția VI–XIII este pozitivă și structurală.

FINDING 5.3 Distribuție sistemică: Opacitatea bugetară nu este distribuită aleatoriu între ordonatori — ea este concentrată la nivelul instituțiilor cu bugetele cele mai mari. Aproximativ 268 miliarde lei (circa două treimi din bugetul ordonatorilor analizați) sunt gestionate de entități care clasifică peste 85% din cheltuieli în Titlurile VI-XIII. Aceasta nu este o consecință a naturii cheltuielilor — este o consecință a deciziilor de clasificare.

5.4 Opacitatea clasificării și anomaliile de planificare multianuală

Capitolele IV și V converg spre o constatare unificatoare:

Instituțiile cu cea mai mare volatilitate a creditelor de angajament (Transporturi, MIPE, Energie) sunt simultan instituțiile cu cea mai ridicată proporție a bugetelor clasificate în Titlurile VI–XIII.

Aceasta creează un dublu mecanism de opacitate:

- Opacitate de planificare: angajamentele declarate sunt rescrise ciclic fără înregistrări de execuție intermediare — nimeni nu poate urmări ce s-a întâmplat cu angajamentele din ciclul anterior.
- Opacitate de clasificare: cheltuielile efectiv executate sunt concentrate în categorii care nu permit identificarea destinatarilor finali din documentele bugetare standard.

Combinația celor două tipuri de opacitate produce un rezultat care depășește suma lor: nu numai că nu știm ce s-a angajat în trecut (problema back-log-ului absent), dar nu știm nici ce se plătește în prezent (problema clasificării). Circuitul financiar rămâne netrasat de la angajament la beneficiar final.

CONCLUZIA CAPITOLULUI V: Proporția cheltuielilor clasificate în Titlurile VI-XIII nu reflectă exclusiv natura funcțională a cheltuielilor — ea reflectă o decizie instituțională privind gradul de trasabilitate pe care ordonatorul principal îl acceptă pentru propriul buget. Aceeași legislație contabilă, aplicate diferit, produce profiluri de transparență radical divergente - de la 0,26% (Consiliul Economic și Social) la 100% (SRTv și SRR). Variația este politică. Ea este produsul a sute de decizii individuale privind modul în care cheltuielile sunt clasificate, decizii luate de funcționari identificabili, validați de miniștri identificabili, în documente bugetare depuse la termene identificabile. Responsabilitatea există. Purtătorul ei a ales să rămână invizibil în structura declarată.

CAPITOLUL VI

DISPARIȚIA BANULUI PUBLIC

Urmărim transferurile: tentaculele, mecanismul și spirala fiscală

Romania înregistrează record după record la deficit. De ani. Se strânge cureaua pe bugetari. Se mai taie modic pe ici, pe colo. Se fac calcule care arată că nu este cea mai mare cheltuială publică din Uniune. Și așa și este. Mai crește PIB-ul. Inflația crește de parcă e singura ei menire. Totul se aprinde pe «bordul» țării cu warning-ul de colaps. Și din această fierbere, la fiecare final de an, craterul financiar se adâncește. Politicienii se schimbă — între ei. Și la fiecare rocadă: șterg tabla.

Nu știm cum. Nu știm de unde. Nu știm pe unde. Acest capitol răspunde la toate trei.

VI.1 Transferul de oameni – clonarea costului salarial

Mecanismul funcționează astfel: un angajat public obține, la un moment dat al carierei sale, un salariu maxim specific unei funcții sau unui proiect (cu spor european, spor de periculozitate, gradații succesive). Când se transferă la o altă instituție, aduce cu sine nu competența — ci salariul. Diferența dintre costul real importat și grila instituției destinatare este acoperită prin transfer de la Bugetul de Stat. La finalul anului, această diferență este eliminată din bilanț prin consolidare.

Postul eliberat la instituția-sursă se reumple imediat cu un alt angajat, la același salariu maxim, care va fi la rândul lui transferat. Este un lanț de reproducere a costurilor: clonare salarială fără limită. Masa salarială a sistemului public crește nu prin angajări noi, ci prin multiplicarea transferurilor de cost.

Transferul de personal funcționează și ca instrument de fidelizare politică: cel care controlează aprobarea sau refuzul unui transfer controlează securitatea economică a angajatului. O dependență care nu apare nicăieri în organigrame și care nu poate fi auditată prin documente publice standard.

VI.2 Transferul de bani – 77% în doi ani

Indicator	2023	2024	2025 (31 oct.)	Variație
Venituri BGC (mld. lei)	418,8	473,5	531,6	+27%
Cheltuieli BGC (mld. lei)	481,7	582,9	640,4	+33%
Deficit BGC (mld. lei / % PIB)	−62,8 / −3,97%	−109,4 / −6,19%	−108,9 / −5,72%	+73%
Transferuri inter-bugetare (mld. lei)	47,9	71,2	84,9	+77%
Transferuri (% din cheltuieli BGC)	9,9%	12,2%	13,3%	+3,4 pp
Datorie publică (% PIB)	~48,9%	~54,8%	~58–60%	+~10 pp

FINDING VI.2: **~80%** din creșterea transferurilor se regăsește direct în creșterea deficitului. Transferurile cresc cu +37 mld. lei în doi ani; deficitul crește cu +46 mld. lei. Nu există alt factor de cheltuieli care să fi crescut mai rapid. Transferurile nu sunt o consecință a deficitului. Ele sunt cauza sa primară.

VI.3 Spirala fiscală

Pasul	Mecanismul	Date concrete
1. Transferuri → Deficit	Cheltuieli rigide fără venituri noi. Deficitul absoarbe diferența.	+37 mld. transferuri → +46 mld. deficit
2. Deficit → Datorie	Deficite ESA (−6,5%; −9,3%; −8,4% PIB) convertite automat în datorie.	48,9% → ~58–60% PIB. +10 pp în 3 ani.
3. Datorie → Arierate	Presiunea pe lichiditate se transferă la furnizori.	Arierate furnizori: +29% în 10 luni. 99,3% din total arierate = furnizori.
4. Arierate → Inflație	Furnizorii neplătiți includ costul riscului în prețuri.	11 lei → 19 lei pentru 200g telemea. Consumatorul plătește diferența.

Statul își finanțează deficitul la final de lanț prin blocarea cash-flow-ului firmelor. „Default soft”. La noi i se spune „execuție bugetară”.

VI.4 Identitatea bugetară: ecuația care nu poate fi păcălită

Venituri − Cheltuieli = Deficit

Deficit = Datorie + Arierate − Rezerve

Aceste două ecuații nu pot fi negociate și nu pot fi reformulate prin nicio declarație politică. Atâta timp cât transferurile generează costuri fixe ne-sustenabile neacoperite de venituri reale, deficitul nu va coborî structural sub 4% din PIB și datoria nu va stagna sub 60%. Toate celelalte măsuri fiscale - creșteri de taxe, tăieri de investiții - sunt intervenții pe simptome.

VI.5 Convergența: capitolele I-V prin lentila VI

Finding anterior	Conexiunea cu mecanismul transferurilor
Cap. I: Parlamentul validează 57% din legi ca aprobări OUG	Parlamentul nu a dezbătut niciodată reforma mecanismului de transferuri — a validat OUG-urile care îl perpetuează
Cap. II: OUG 92/2023 — datorie ascunsă 0,3% PIB	Mecanismul de împrumut UAT este prima sursă documentată de transfer financiar fără sursă de venit real corespondentă
Cap. III: Art. 13–16 — autorizare permanentă de virare	Virările din Legea Bugetului sunt mecanismul administrativ prin care transferurile sunt reconfigurate pe parcursul anului
Cap. IV: CA Transporturi +1.234% fără back-log	CA-urile fictive justifică CB-urile alocate care alimentează, prin consolidare, masa transferurilor inter-bugetare
Cap. IV: Energia — ratio CA/CB 0,03	CB-urile care depășesc CA-urile la Energie sunt tocmai mecanismul de transfer fără angajament documentat
Cap. V: 66% din buget în instituții cu >85% VI-XIII	Opacitatea de clasificare este condiția necesară a mecanismului: destinatarul final al transferului rămâne invizibil

Toate anomaliile documentate în capitolele I–V sunt funcții ale aceluiași mecanism: transferuri financiare și de personal. Ele formează un sistem, nu o colecție de disfuncții. Rescrierea CA justifică alocările de transfer. Clasificarea opacă ascunde destinatarul. Derogările din Legea Bugetului autorizează transferul fără control ex-ante. Legea penală modificată protejează decizia de transfer.

CAPITOLUL VII

TRANSFERURILE DE BANI

Urmărim divergenta structurală dintre bugetul de stat și ordonatorii principali. Analiza diferenței de 107,5 miliarde lei și a mecanismului de dispariție contabilă.

B.1 Două seturi de date oficiale, fundamental divergente

Analiza încrucișată a Legii Bugetului de Stat 2026 cu propunerile bugetare individuale ale celor 54 de ordonatori principali de credite relevă o divergență structurală care nu poate fi explicată prin metodologii diferite sau decalaje temporale. Ambele seturi de date sunt aferente aceluiași exercițiu bugetar, în forma lor aprobată și publicată:

Sursă de date	Valoarea transferurilor 2026	Status
Legea Bugetului de Stat 2026 (Bugetul consolidat)	191,4 miliarde lei	Oficial, publicat Monitorul Oficial
Suma propunerilor celor 54 ordonatori principali (agregate)	298,9 miliarde lei	Oficial, aprobat și publicat per ordonator
DIFERENȚA	107,5 miliarde lei	Inexplicabilă prin metodologie sau decalaj

FINDING B.1 Divergența de **107,5 miliarde lei**: Bugetul de Stat declară transferuri de 191,4 miliarde lei. Suma propunerilor celor 54 de ordonatori principali pentru aceleași transferuri este de 298,9 miliarde lei. Diferența de 107,5 miliarde lei - aproape cât bugetul total al Ministerului Muncii, cel mai mare ordonator din sistem - nu poate fi reconciliată din documentele publice disponibile. Aceasta nu este o eroare de calcul. Este dovada că bugetul consolidat nu reflectă integral intensitatea reală a fluxurilor de transfer.

B.2 Contextul macroeconomic: cvasi-dublare în doi ani

Divergența de 107,5 miliarde lei nu apare în vid. Ea se manifestă pe fondul unei creșteri accelerate și structural nejustificate a transferurilor inter-bugetare:

An	Transferuri în Bugetul de Stat (mld. lei)	Variație anuală	Variație față de 2024	Observație
2024	124,9	—	—	Baza de referință
2025	157,4	+32,5 mld. (+26%)	—	Prima escaladare majoră
2026	191,4	+34,0 mld. (+22%)	+ 53,2% față de 2024	Cvasi-dublare în doi ani
2026 (ordonatori)	298,9	+141,5 față de 2024	—	Volumul real anticipat de execuție

O creștere de 53% a transferurilor în doi ani ar necesita o justificare structurală solidă: apariția unor noi categorii de beneficiari, extinderea unui program social major, cofinanțare obligatorie a unui instrument european nou. Niciuna dintre acestea nu explică amploarea creșterii documentate. Ceea ce o explică este transferul de cost salarial și alimentarea discreționară a Fondului de Rezervă.

B.3 Natura divergenței:

Ipoteza operațională, susținută de analiza structurală a datelor, este următoarea:

Bugetul de Stat nu reflectă integral intensitatea reală a fluxurilor de transfer, ci o agregare parțială a acestora, obținută printr-un proces de compactare contabilă în care o parte din fluxuri sunt redistribuite sau absorbite în alte titluri bugetare. Nivelul ordonatorilor conservă o imagine mai apropiată de execuția efectivă anticipată. Diferența rămasă - 107,5 miliarde lei există în spațiul în care transparența devine opțională: execuția viitoare.

Mecanismul prin care compactarea contabilă produce divergența funcționează astfel:

Etapa	Ce face Bugetul de Stat	Ce fac ordonatorii	Consecința
Clasificarea transferurilor	Cumulează transferurile la nivel de titlu (Titlul VI), ștergând granularitatea internă	Declară transferurile la nivel de program, sub-program și beneficiar	Diferența de clasificare produce diferența de valoare - același flux apare o dată sau de două ori
Consolidarea inter-bugetară	Elimină prin consolidare transferurile care apar simultan ca venituri și cheltuieli între entități din același sistem	Nu consolidează - declară fiecare flux din perspectiva propriului buget	Consolidarea șterge ~107,5 mld. lei din vizibilitatea publică
Reclasificarea titlurilor	Mută parțial fluxurile din Titlul VI în Titlurile VII, VIII, XI, XII, XIII	Menține clasificarea inițială în transferuri	Suma din transferuri în BS scade artificial; suma la alte titluri crește - același bani, titlu diferit

Etapa	Ce face Bugetul de Stat	Ce fac ordonatorii	Consecința
Fondul de Rezervă	Nu apare distinct ca transferuri în structura declarată	Nu poate fi urmărit de ordonatori - vine din afara bugetelor lor sectoriale	~91 mld. lei distribuiți prin HG în 16 luni sunt invizibili ca transferuri în ambele seturi de date

FINDING B.3 Mecanismul de compactare: Diferența de 107,5 miliarde lei dintre cele două seturi de date oficiale rezultă din trei mecanisme suprapuse: (1) consolidarea care șterge transferurile intra-sistem, (2) reclasificarea care mută fluxurile între titluri bugetare, (3) Fondul de Rezervă distribuit prin HG care nu apare distinct în niciun set de date. Suma rezultată este invizibilă dar reală ca presiune pe deficit și datorie.

B.4 Natura fluxului: de la identificabil la fungibil

Odată ce fondurile - indiferent de proveniență (venituri fiscale, împrumuturi, fonduri europene) - intră în sistemul de execuție bugetară, ele sunt absorbite într-un mecanism de fungibilitate completă. Nu există, în execuția reală: bani din taxe, bani din datorie sau bani europeni care să circule distinct.

Există un singur corp de lichiditate. În momentul intrării în Trezorerie, identitatea originii este pierdută operațional - pentru că nu este conservată funcțional în arhitectura execuției. Din acel punct, unitatea monetară nu mai are memorie de origine, iar traseul devine dependent de decizie, nu de sursă.

Cele aproximativ 191 miliarde lei înregistrate ca transferuri în Bugetul de Stat reprezintă declanșatorul unei rotații interne. Aceleași sume sunt reluate la nivelul ordonatorilor, reclasificate și redistribuite în lanț. Rezultatul este un volum de aproximativ 298 miliarde lei în zonele bugetare VI–XIII ca efect al unei recirculări accelerate a aceleiași mase monetare în interiorul sistemului. Nu ca expresie a unor resurse suplimentare.

B.5 Variabila critică: viteza și densitatea transferurilor

Dincolo de mărimea fluxului, problema reală constă în viteza și densitatea transferurilor. În momentul în care fluxurile ating o anumită masă critică, orice intrare nouă este absorbită instantaneu și redistribuită, iar orice tentativă de separare devine irelevantă.
La nivelul curent - 191 miliarde lei în Bugetul de Stat, 298 miliarde lei la nivelul ordonatorilor - masa critică a fost depășită. Trasabilitatea la nivel micro devine incompatibilă cu logica de funcționare a sistemului. Sistemul operează prin agregare, reclasificare și rotație, nu prin conservarea identității unităților monetare.

B.6 Cât și cum pierdem: cele trei niveluri

Pierderea este sistemică și apare din suprapunerea a trei niveluri inter-dependente:

Nivelul pierderii	Formula	Valoare (2025–2026)	Unde se distribuie
Diferența venituri–cheltuieli	CB − Venituri = Deficit	135,7 mld. lei (2026 declarat)	Datorie publică - plătită prin dobânzi viitoare
Diferența cheltuieli–angajamente	CA − CB = Expunere nedeclarată	186,9 mld. lei (713,2 − 526,3)	Furnizori și contractori - arierate sau presiune pe viitor
Diferența lichiditate–valoare	Inflație aplicată masei monetare	9,9% × ~790 mld. = ~78 mld. lei/an	Toată populația prin putere de cumpărare scăzută
Divergența transferuri	Ordonatori − BS = Sumă invizibilă	107,5 mld. lei (298,9 − 191,4)	Nedetectabilă din documentele publice standard

Cele patru niveluri nu sunt independente. Se alimentează reciproc: deficitul produce datorie, datoria produce dobânzi care măresc deficitul, inflația crește PIB-ul nominal (mascând datoria) dar reduce valoarea reală a veniturilor, divergența de transferuri ascunde mecanismul sub care toate celelalte operează.

FINDING B.6 Pierderea totală: La nivel de 2026, cele patru componente ale pierderii sistemice cumulate sunt: 135,7 mld. lei deficit declarat + 186,9 mld. lei expunere din angajamente nedeclarate + ~78 mld. lei pierdere de valoare prin inflație + 107,5 mld. lei transferuri invizibile = o presiune totală de aproximativ **508 miliarde lei** - mai mare decât totalul veniturilor bugetare ale anului. Aceasta nu este un calcul al pierderilor - este o cartografiere a expunerii reale a statului față de propria sa cheltuială.

B.7 Ce nu funcționează în planificarea bugetară

Disfuncționalitățile celor 54 de ordonatori

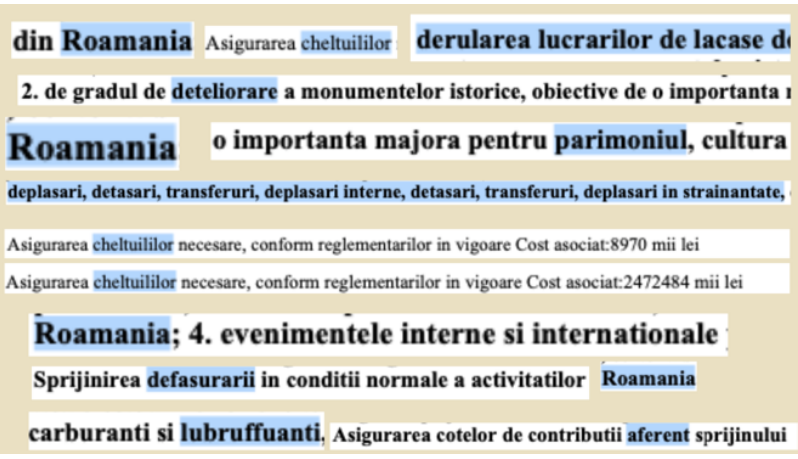
Analiza individuală a celor 54 de bugete sectoriale, încrucișată cu Bugetul de Stat și cu execuțiile bugetare disponibile, a produs următoarele constatări cu caracter de neconformitate gravă:

Disfuncționalitate identificată	Nr. ordonatori afectați	Descriere
Pondere VI-XIII între 60–99,6% din buget total	26 din 54	Structurare opacă sistematică a cheltuielilor — acelasi tipar la toți ordonatorii majori
Anomalie de fază persistentă: programe de 200–400× bugetul-cadru	15 din 54	Valoarea programelor administrate este de sute de ori mai mare decât bugetul instituției care le raportează — imposibil de executat cu capacitatea declarată
Cheltuielile aprobate în BS > cheltuielile propuse de ordonator	8 din 54	Ședințele de negociere nu temperează cheltuielile — le amplifică. Exemplu: SSC a primit +10% față de cerere
Valorile execuției 2025 din propunerile ordonatorilor nu coincid cu valorile din BS 2026	54 din 54	Nu există reconciliere de bază. Fiecare raportează execuția 2025 diferit față de BS. Nicio verificare de sold. Zero aliniere ex-post a ceea ce deja a fost cheltuit

Ultima disfuncționalitate este cea mai gravă: toate cele 54 de propuneri bugetare pentru 2026 conțin valori ale execuției bugetare 2025. Aceste valori nu corespund cu niciuna dintre valorile înscrise în Bugetul de Stat 2026 în coloana «execuție bugetară 2025» a acelorași ordonatori. Cu alte cuvinte, statul nu are o imagine reconciliată a propriei sale execuții bugetare recente. Fiecare raportează ce consideră. Nimeni nu verifică. Nimeni nu aliniază. Și pe această bază se construiește planificarea pentru 2027–2029.

B.8 Studiu de caz – Secretariatul de Stat pentru Culte

Pentru a ilustra concret mecanismul la nivelul unui singur ordonator, am ales Secretariatul de Stat pentru Culte (SSC) - nu pentru că ar fi cel mai mare, ci pentru că în cazul lui întâlnim simultan toate disfuncționalitățile identificate și la ceilalți 53 de ordonatori. El este matricola sistemului.



Secretariatul de Stat pentru Culte primește în 2026 un buget de 2.677.211 mii lei - 2,677 miliarde lei - din care cheltuiește pe personalul propriu 5.500 mii lei și pe bunuri și servicii 1.300 mii lei. Restul de 2.668.241 mii lei (adică 99,66% din buget) se varsă în Titlul XI Alte Cheltuieli.

Structura declarată este curată. Funcția reală a documentului este să facă invizibilă masa salarială reală: **1.445.341 mii lei** contribuții salariale personal clerical și **984.437 mii lei** contribuții salariale personal ne-clerical nu sunt în Titlul I Cheltuieli de Personal — sunt în Alte Cheltuieli. Suma totală a costurilor salariale ascunse: 2.429.778 mii lei. Suma declarată la Personal: 5.500 mii lei. Raportul dintre ce există și ce se declară: **de 441 de ori.**

SSC știe exact ce face. Documentul confirmă explicit că salariile de cult sunt plătite în cuantum de 65% și respectiv 80% din salariul de bază conform legii cadrelor didactice, pentru 41.372 de persoane beneficiare, printr-un program permanent fără dată de închidere, activ din 2009. Cheltuiala medie lunară per beneficiar: 4.980 lei. Suma anuală: 2.472.484 mii lei - aproape tot bugetul instituției, pentru salariile unor angajați care nu apar în Titlul I al niciunui document public standard.

B.8.1 Bugetul propus de SSC vs. bugetul aprobat în Bugetul de Stat

Indicator	Valoare propusă de SSC (mii lei)	Valoare aprobată în BS (mii lei)	Diferența (mii lei)
Buget total	2.677.211	2.944.441	+ 267.230 (+ 10%)
Cheltuieli curente	2.675.041	~2.940.000	+ ~265.000
Cheltuieli de capital	2.170	~4.441	+ ~2.271

SSC a propus 2,677 miliarde lei. A primit 2,944 miliarde lei - cu 267 milioane lei mai mult decât a cerut. Acesta este un pattern identificat la 8 din 54 de ordonatori. Mecanismul de negociere bugetară nu funcționează ca frână a cheltuielilor. Funcționează ca amplificator.

B.8.2 Structura internă a bugetului SSC – unde se ascund salariile

Titlu bugetar	Valoare în propunerea SSC (mii lei)	Pondere din total
Cheltuieli de personal (Titlul I)	5.500	0,21%
Bunuri și servicii (Titlul II)	1.300	0,05%
Alte cheltuieli (Titlul XI)	2.668.241	99,66%
Cheltuieli de capital	2.170	0,08%
TOTAL	2.677.211	100%

Defalcarea Titlului XI „Alte cheltuieli” din bugetul SSC:

Sub-componentă din «Alte cheltuieli»	Valoare (mii lei)	Observație forensică
Contribuții salariale personal clerical	1.445.341	Salariu — dar nu în Titlul I «Cheltuieli de personal»
Contribuții salariale personal ne-clerical	984.437	Salariu — dar nu în Titlul I «Cheltuieli de personal»
Schitul Prodromu (Athos)	10.220	Destinatar extern — finanțat din «alte cheltuieli»
Alte sub-componente	228.243	Nedezagregate public
TOTAL Titlul XI	2.668.241	99,66% din bugetul SSC

Concluzia imediată: 2,43 miliarde lei reprezintă costuri salariale, dar NU sunt înregistrate în Titlul I „Cheltuieli de personal”. Ele sunt înregistrate în Titlul XI „Alte cheltuieli”. Din perspectiva clasificării economice standard (5001), aceste sume ar trebui reconciliate cu clasificarea

funcțională (6501, 6701). Ele nu sunt. Ele nu apar ca salarii în nicio raportare centralizată de cheltuieli de personal. Sunt invizibile ca masă salarială, vizibile doar ca «alte cheltuieli».

FINDING B.8.2 Salariile ascunse: Secretariatul de Stat pentru Culte declară cheltuieli de personal de 5,5 milioane lei (0,21% din buget). În realitate, 2,43 miliarde lei sunt costuri salariale - dar clasificate în „Alte cheltuieli". Aceasta înseamnă că **masa salarială reală a SSC este de 443 de ori mai mare** decât masa salarială declarată.

B.8.3 Ce adaugă Bugetul de Stat față de propunerea SSC – fără să i se ceară

Linie bugetară adăugată în BS față de propunerea SSC	Valoare adăugată (mii lei)	Observație
Despăgubiri civile	7.500	Neprevăzute în propunere; adăugate fără justificare publică
Indemnizații de merit	1.030	Neprevăzute în propunere
Programe sportive	~69.000	Neprevăzute în propunere - sport la culte
Acțiuni științifice și sociale	~164.000	Neprevăzute în propunere - extindere nemotivată
Monumente	~27.000	Neprevăzute în propunere
Schitul Prodromu (Athos) — suplimentar față de SSC	~1.250 (redus din 10.250, dar completat cu alte 274.000 la titlul «Alte cheltuieli»)	Schema de redistribuire: suma mică apare în propunere, suma mare intră prin BS
TOTAL adăugat de BS față de propunere	~267.230	+ 10% față de bugetul cerut de SSC

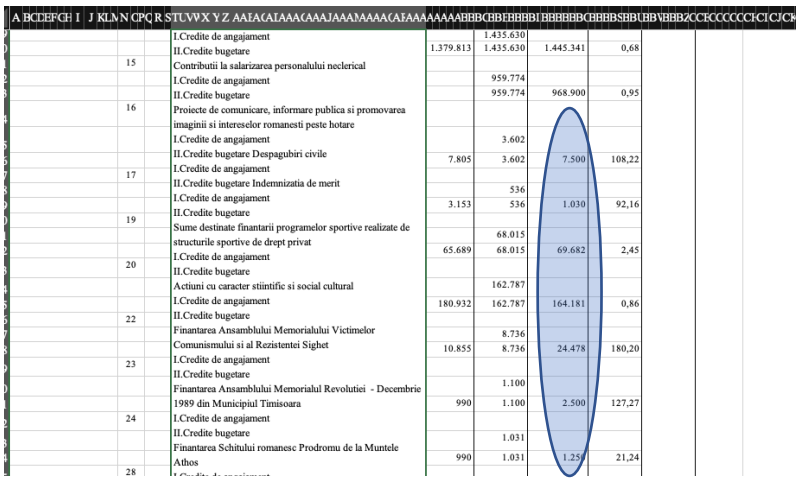
Statul autofinanțat prin rugăciune

Concluzie: Bugetul de Stat nu validează propunerile ordonatorilor, le augmentează. La SSC, adaugă 267 milioane lei pe care nimeni nu le-a cerut, pentru destinații care nu au nicio legătură cu misiunea declarată a instituției (sport, acțiuni sociale, monumente). Asta demonstrează că procesul de elaborare a Bugetului de Stat nu este un proces de agregare și validare - este un proces de redistribuire politică, suprapus peste propunerile tehnice ale ordonatorilor.

Dar problema structurală mai gravă nu este clasificarea. Este arhitectura programelor.

SSC gestionează în 2026 **șase** programe bugetare distincte. Programul 229 — sprijin salarial personal clerical: 2.472.484 mii lei. Programul 255 — Lăcașuri de Cult: 170.000 mii lei. Programul 244 — învățământ teologic: 15.537 mii lei. Programul 2332 — Schitul Prodromu, Muntele Athos: 10.220 mii lei. Programul 2690 — Management și administrație: 8.970 mii lei. Total programe: **2.677.211 mii lei.**

Însă, bugetul de stat aprobat și publicat pentru SSC nu este 2.677.211 mii lei — ci **2.944.441 mii lei,** adică cu 267.230 mii lei mai mult decât suma tuturor programelor din propunerea instituției. Nimeni nu a cerut acești bani. Ei apar în Bugetul de Stat în plus față de propunere, pentru destinații care nu existau în documentul original: despăgubiri civile 7.500 mii lei, indemnizații de merit 1.030 mii lei, programe sportive ~69.000 mii lei, acțiuni științifice și sociale ~164.000 mii lei, monumente ~27.000 mii lei. Schitul Prodromu, cerut la 10.220

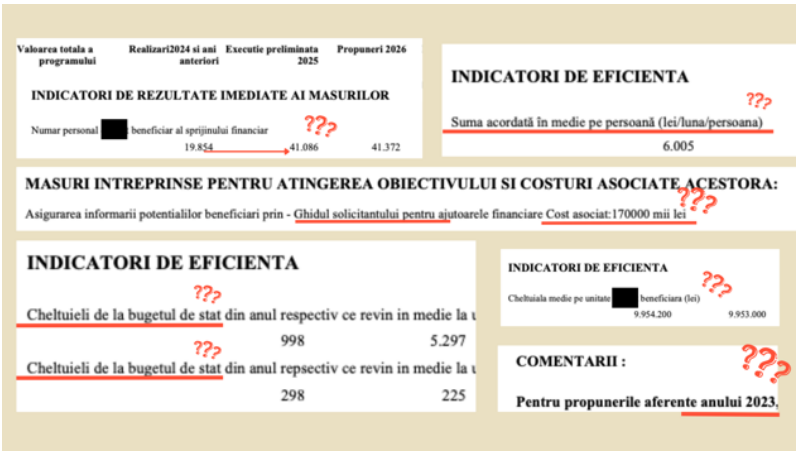


	I.Credite de angajament		1.435.630		
	II.Credite bugetare	1.379.813	1.435.630	1.445.341	0,68
15	Contributii la salarizarea personalului neclerical				
	I.Credite de angajament		959.774		
	II.Credite bugetare		959.774	968.900	0,95
16	Proiecte de comunicare, informare publica si promovarea imaginii si intereselor romanesti peste hotare				
	I.Credite de angajament		3.602		
	II.Credite bugetare Despagubiri civile	7.805	3.602	7.500	108,22
	I.Credite de angajament				
17	II.Credite bugetare Indemnizatia de merit				
	I.Credite de angajament		536		
	II.Credite bugetare	3.153	536	1.030	92,16
19	Sume destinate finantarii programelor sportive realizate de structurile sportive de drept privat		68.015		
	I.Credite de angajament	65.689	68.015	69.682	2,45
	II.Credite bugetare				
20	Actiuni cu caracter stiintific si social cultural		162.787		
	I.Credite de angajament	180.932	162.787	164.181	0,86
	II.Credite bugetare				
22	Finantarea Ansamblului Memorialului Victimelor Comunismului si al Rezistentei Sighet		8.736		
	I.Credite de angajament	10.855	8.736	24.478	180,20
	II.Credite bugetare				
23	Finantarea Ansamblului Memorialul Revolutiei - Decembrie 1989 din Municipiul Timisoara		1.100		
	I.Credite de angajament	990	1.100	2.500	127,27
	II.Credite bugetare				
24	Finantarea Schitului romanesc Prodromu de la Muntele Athos		1.031		
	I.Credite de angajament	990	1.031	1.250	21,24
28					

mii lei în propunere, a primit 10.220 mii lei în programul 2332 — dar în afara lui, în Bugetul de Stat, a apărut o sumă suplimentară de 274.000 mii lei la titlul „Alte cheltuieli", fără nicio solicitare documentată.

Statul nu a validat o propunere. A adăugat la ea **10%** fără să i se ceară.

Cel mai dureros finding nu este însă suma adăugată. Este indicatorul de eficiență al Programului 229. SSC declară că programul de sprijin salarial clerical are **un singur indicator de eficiență: suma acordată în medie pe persoană — 4.980 lei/lună/persoană**. Nu există niciun indicator privind: activitatea desfășurată de personalul de cult finanțat, numărul de enoriași deserviți, calitatea serviciului religios, audiența sau impactul social. Indicatorul de eficiență al unui program de 2,47 miliarde de lei este salariul mediu al beneficiarilor săi. Aceasta echivalează cu a declara că eficiența unui spital se măsoară prin salariul mediu al medicilor - nu prin numărul de pacienți tratați sau supraviețuiți.



Comparația cu celelalte două instituții din același capitol bugetar este necesară. SRTv declară 100% din cheltuieli în Titlul VII - zero personal vizibil, zero bunuri vizibile. SRR declară 100% în Titlul VII - dar cel puțin documentează explicit că programul acoperă salarii, transmisie, drepturi de autor și orchestre.

SSC este diferit: declară salarii la Titlul XI Alte Cheltuieli - o categorie care, în clasificarea standard, nu este destinată cheltuielilor de personal. Aceleași salarii, trei instrumente de clasificare diferite. Același efect: invizibilitate.

Diferența față de SRTv și SRR este că SSC mai are și un nivel suplimentar de opacitate - parohia individuală care primește banii nu este identificabilă în documentul instituției centrale. Ea devine identificabilă abia în Anexa 7 la Legea Bugetului - adică în documentul analizat în Capitolul X. al acestei lucrări, unde **223 de înregistrări cu 25,91 milioane lei** merg direct la lăcașuri de cult identificate prin CIF.

Suma finală a expunerii publice documentate pentru finanțarea cultelor religioase din fonduri de stat, calculată din sursele analizate în această lucrare: 2.677.211 mii lei SSC + 970.000 mii lei SRTv+SRR (clasificate la același capitol Cultură, Recreere și Religie) + 25.911 mii lei TVA defalcat UAT direct la lăcașuri de cult = 3.673.122 mii lei - **3,67 miliarde lei pe an**, din surse bugetare distincte, cu grade diferite de trasabilitate, clasificate în titluri diferite, dar toate la capitolul 6701 Cultură, Recreere și Religie.

Aceasta este o problemă de arhitectură bugetară: **3,67 miliarde de lei** pe an circulă printr-un sistem proiectat astfel încât suma totală să nu fie niciodată vizibilă într-un singur document, masa salarială reală să nu apară în Titlul I, beneficiarul final să nu fie identificabil din documentul ordonatorului și eficiența cheltuielii să nu poată fi evaluată cu niciun instrument standard de audit.

B.9 Instrumentul lipsă - mirroring-ul contabil și absența controlului

Există în contabilitate un instrument care permite urmărirea completă a traseului oricărui leu public: corelarea dintre clasificarea economică (5001) și clasificarea funcțională (6501, 6701). Aceasta este singura metodologie care permite urmărirea banului de la alocare până la destinația finală - nu doar în formă agregată, ci pe fiecare flux în parte.

Tehnica este numită „mirroring” în practica auditului public: fiecare traseu care pleacă din primul nivel și se bifurcă până la ultimul terminal trebuie să se regăsească în oglindă la celălalt capăt al clasificării. Dacă 5001 (economic) nu se reconciliază cu 6701 (funcțional), există o pierdere de trasabilitate.

La nivelul bugetului de stat al României, această reconciliere nu există. De la 6501 la 6701, clasificările se schimbă fără a produce modificări corespunzătoare în 5001. Cu alte cuvinte: ceea ce pleacă dintr-o parte nu mai arată la fel când ajunge în cealaltă. Și nimeni nu este obligat, în mod vizibil, să explice diferența.

Condiție pentru un buget funcțional	Status în România 2026
Coerență între planificare și execuție	NU: backlogul de CA (Cap. IV) demonstrează decuplarea sistematică
Trasabilitate a fondurilor	NU: fungibilitatea în Trezorerie elimină identitatea originii; divergența de 107,5 mld. elimină reconcilierea
Responsabilitate clară	NU: separarea decizie (Guvern) – finanțare (Min. Finanțe/BNR) – execuție (ordonatori) elimină purtătorul unic
Mirroring clasificare economică–funcțională	NU: reconcilierea 5001↔6501↔6701 nu este realizată și nu este public disponibilă
Execuție 2025 reconciliată în BS 2026	NU: valorile execuției 2025 din propunerile celor 54 ordonatori nu corespund cu valorile BS 2026 pentru aceleași linii

CONCLUZIE GENERALĂ CAPITOLUL IX: Bugetul de stat al României nu funcționează ca sistem de control. Cele cinci condiții necesare pentru un buget funcțional nu sunt îndeplinite niciuna în totalitate. Divergența de 107,5 miliarde lei între cele două seturi de date oficiale este consecința directă a acestei arhitecturi: un sistem proiectat nu pentru trasabilitate, ci pentru rotație - redistribuire extensivă, contopire de fluxuri eterogene și reducerea vizibilității traseului real al fondurilor. Dovezile sunt în propria sa structură.

Bugetul spune o poveste. Execuția spune alta. Ordonatorii o spun pe a lor. Bugetul de Stat o contrazice pe toate trei. Și în spațiul dintre aceste povestiri - trăiesc cei 107,5 miliarde lei lipsă.

CAPITOLUL X

MECANISMUL TVA DEFALCAT PENTRU ECHILIBRAREA BUGETELOR LOCALE

Urmărim alocările concrete pe UAT: exercițiul 2026

Suma totală analizată: 1.057.397 mii lei (1,057 miliarde lei), distribuiți prin Anexa 7 la Legea Bugetului de Stat 2026 către unitățile administrativ-teritoriale din România. Sursa: fișierul oficial de alocare TVA — Sume defalcate din taxa pe valoarea adăugată pentru echilibrarea bugetelor locale pe anul 2026.

X.1 Ce este și ce nu este mecanismul TVA defalcat

Mecanismul TVA defalcat reprezintă, în teoria finanțelor publice, un instrument de echilibrare: statul central transferă o parte din încasările sale din taxa pe valoarea adăugată către bugetele locale, pentru a corecta dezechilibrele structurale dintre capacitatea fiscală proprie a UAT-urilor și nevoile lor de cheltuieli. El este, prin definiție, un instrument neutru, bazat pe criterii obiective — număr de locuitori, grad de ruralitate, capacitate fiscală.

Analiza datelor concrete din Anexa 7 la Legea Bugetului 2026 - **1.672 de înregistrări** individuale cu destinațiile nominale ale celor **1,057 miliarde lei,** demonstrează că instrumentul nu funcționează conform teoriei sale. El funcționează conform deciziei politice a celor care îl administrează.

PREMISA ANALIZEI: Un mecanism de echilibrare fiscală obiectiv nu poate produce simultan: finanțarea directă a lăcașurilor de cult, acoperirea executărilor silite, absorbția cheltuielilor neeligibile UE, finanțarea festivalurilor locale și alocarea de sume identice pentru proiecte cu amploare radical diferită. Prezența simultană a tuturor acestor categorii în același document oficial elimină ipoteza erorii - și confirmă ipoteza arhitecturii deliberate.

X.2 Tablou macroeconomic destinații

Clasificarea celor 1.672 de înregistrări pe categorii de destinație produce următorul tablou:

Categoria de destinație	Suma (mii lei)	Pondere %	Nr. înregistrări	Observație forensică
Cheltuieli neeligibile / rulaje proiecte UE	420.825	39,80%	64	Cel mai mare bloc — acoperire retroactivă cheltuieli neconforme
Cheltuieli curente generic (fără specificație)	212.034	20,05%	567	180.931 mii lei fără nicio destinație declarată
Altele (nedeterminate)	201.228	19,03%	487	Destinații neîncadrabile — opacitate maximă
Drumuri și poduri	60.487	5,72%	136	96,6% fără specificare de kilometri sau locație precisă
Culte și religios	35.794	3,39%	223	Finanțare directă a infrastructurii religioase
Sănătate	30.310	2,87%	37	Singura categorie cu destinatar identificabil și funcție publică clară
Cultural și festivaluri	29.270	2,77%	20	Muzee, festivaluri, zile locale — funcție electorală documentabilă
Sport	19.074	1,80%	43	Baze sportive, stadioane, ecvestru
Executări silite și popriri	18.050	1,71%	20	Datorie publică locală plătită din resurse de echilibrare
Apă și canalizare	17.182	1,62%	56	Infrastructură elementară — subreprezentată
Educație	4.516	0,43%	19	Infrastructură școlară — masiv subreprezentată
Iluminat și energie	4.066	0,38%	28	Investiție cu rentabilitate demonstrabilă — marginală
Clădiri publice	3.033	0,29%	6	Sedii administrative — reprezentare minimă
Cofinanțare UE/PNRR	1.529	0,14%	10	Instrumente cu cele mai stricte cerințe de eligibilitate — cel mai mic bloc
TOTAL	1.057.397	100%	1.672	

Constatarea structurală: primele trei categorii (cheltuieli neeligibile, cheltuieli curente generice și altele) reprezintă împreună 78,88% din totalul alocărilor, adică 834 milioane lei. Acestea sunt, prin definiție, categoriile cu cel mai redus grad de trasabilitate și cu cel mai redus impact economic direct. La polul opus, educația (0,43%), iluminatul (0,38%) și cofinanțarea UE (0,14%) - categoriile cu cel mai mare potențial de impact structural - reprezintă sub 1% din total.

FINDING X.2 - Inversarea priorităților: 78,88% din suma totală de echilibrare merge spre categorii cu trasabilitate minimă și impact structural redus. Sub 1% merge spre educație, iluminat și cofinanțare europeană. Aceasta nu este o distribuție accidentală - este imaginea inversată a oricărei strategii raționale de investiție în capacitate fiscală locală.

X.3 39,80% din buget pt. acoperirea neconformității UE

Cel mai mare bloc de alocare — **420.825 mii lei (39,80%)** — acoperă o categorie descrisă astfel în document: «Sume destinate rulajelor financiare aferente proiectelor finanțate prin programele operaționale 2014-2020, precum și pentru regularizarea sumelor aferente plăților deja efectuate de beneficiari pentru implementarea acestor proiecte, inclusiv pentru acoperirea cheltuielilor neeligibile rezultate din ajustările de preț aferente lucrărilor».

Tradus din limbajul birocratic: statul acoperă din TVA-ul de echilibrare costurile pe care beneficiarii le-au generat prin neconformitate față de regulamentele europene — cheltuieli declarate neeligibile de auditorul european sau de autoritatea de management. Acesta este transferul *socialization of losses* pe care l-am identificat și în Art. 12 alin. 1 din Legea Bugetului (Cap. VI).

Județul	Alocare neeligibile (mii lei)	% din alocarea jud.	Principalele UAT beneficiare
Dâmbovița	96.532	94,3%	Pucioasa 48.463 | Răcari 26.762 | Fieni 14.590 | Titu 6.717
Prahova	42.769	78,0%	Nespecificat per UAT — blocat agregat
Arad	36.209	79,1%	Blocat majoritar la nivel județean
Alba	32.525	75,5%	Cugir 18.969 | Zlatna 6.410 | Teiuș 2.309 | Abrud 4.837
Caraș-Severin	29.927	60,9%	Blocat majoritar — detalii limitate
Bistrița-Năsăud	21.740	83,2%	Concentrat județean
Vrancea	8.110	55,9%	Distribuție opacă
Mureș	7.821	63,5%	Suprapus cu 21,5% executări silite — județul cu dublu risc

Cazul Dâmbovița — 94,3% din alocarea județeană pentru neeligibile: județul Dâmbovița primește 102.388 mii lei total TVA echilibrare. Din aceștia, 96.532 mii lei (94,3%) merg exclusiv spre acoperirea rulajelor financiare și cheltuielilor neeligibile din proiecte 2014-2020. Pucioasa primește singură 48.463 mii lei pentru această categorie — mai mult decât bugetul total al unor județe întregi din același mecanism. Restul de 5.856 mii lei din alocarea Dâmbovița acoperă: aparatură medicală (3.000 mii lei), un spital orășenesc (750 mii lei), un centru medico-social (700 mii lei) și șapte comune cu câte 70-180 mii lei pentru «cheltuieli curente și de capital».

FINDING X.3 - Dâmbovița: **94,3%** din întreaga alocare TVA de echilibrare a județului Dâmbovița - 96,5 din 102,4 milioane lei - merge spre acoperirea neconformităților din proiecte europene 2014-2020, un exercițiu bugetar încheiat de doi ani. Mecanismul de echilibrare fiscală pentru 2026 este utilizat retroactiv pentru a acoperi pierderile generate de execuția defectuoasă a unor proiecte anterioare. Nicio comună din Dâmbovița nu primește resurse pentru investiții noi din acest mecanism.

X.4 Proiectele de drumuri: 96,6% fără specificarea kilometrilor

Categoria drumuri și poduri totalizează 60.487 mii lei în 136 de înregistrări individuale. Analiza textelor descriptive ale acestor înregistrări produce una dintre cele mai clare anomalii forensic din întreaga bază de date.

Indicator	Valoare	Semnificație
Total înregistrări drumuri și poduri	148	Baza de analiză
Înregistrări FĂRĂ specificare de kilometri	143	96,6% — nu se menționează lungimea lucrării
Înregistrări CU specificare de kilometri	5	3,4% — singurele cu parametru tehnic minim
Valoare drumuri fără km	64.371 mii lei	94,9% din suma categoriei
Valoare drumuri cu km specificate	1.925 mii lei	5,1% — singurele auditabile tehnic

Absența specificării kilometrilor nu este o formalitate. Un proiect de drum fără indicarea lungimii, locației și caracteristicilor tehnice nu poate fi: auditat de Curtea de Conturi, verificat de control financiar preventiv, comparat cu alte proiecte similare pentru detectarea supra-prețuirii, urmărit în execuție și recepționat conform unui caiet de sarcini verificabil. El poate fi, în schimb, executat parțial, renegociat, abandonat sau niciodată finalizat - fără ca nimeni să poată demonstra că suma alocată nu a corespuns lucrării reale.

X.4.1 Fenomenul «103.000 lei» - Argeș

Județul Argeș prezintă anomalia statistică cea mai flagrantă din întreaga bază de date privind drumurile: 19 UAT-uri din județ au primit exact 103.000 lei fiecare pentru proiecte descrise cu destinații complet diferite. Aceasta este suma unică, națională - valoarea de 103.000 lei apare exclusiv în județul Argeș, la 19 comune diferite.

UAT Argeș	Suma (mii lei)	Destinația declarată
Bughea de Sus	103	Modernizare drumuri comunale și drumuri de interes local
Căldăraru	103	Investiție în execuție, asfaltare drumuri locale
Domnești	103	Modernizare străzi în comuna Domnești, Lot III
Mușătești	103	Modernizare străzi în comuna Mușătești, județul Argeș
Rociu	103	Modernizare strada Cioclani, sat Gliganu de Sus
Suseni	103	Modernizare DC 344, km 0+000-0+680 și bretea de legătură, 0,7 km total
Vedea	103	Asfaltare DC 170 Blejani (1,25 km) și DC 172A Dincani (1,00 km)
Poienarii de Muscel	103	Modernizare drumuri de interes local, 2.188 m
Poienarii de Argeș	103	Cheltuieli curente și de capital — reparații curente
Albeștii de Muscel	103	Apărare de mal pentru stabilizarea alunecării de teren
Aninoasa	103	Extindere rețea publică apă uzată menajeră zona Romi
Dâmbovicioara	103	Actualizare proiect canalizare ape uzate
Dragoslavele	103	Înființare sistem de distribuție gaze naturale
Izvoru	103	Reabilitare finisaje interioare și instalații electrice — Școală
Mioarele	103	Alimentare cu apă în comuna Mioarele

UAT Argeș	Suma (mii lei)	Destinația declarată
Morărești	103	Sistem centralizat de canalizare ape uzate menajere
Mozăceni	103	Modernizare drum comunal DC 99, L=70,50 m
Tigveni	103	Construire Pod Bratislava, comuna Tigveni
Vlădești	103	Înființare sistem inteligent de distribuție gaze naturale

Analiza forensic a tabelului de mai sus: 19 comune din Argeș primesc suma identică de 103.000 lei pentru proiecte care nu au nicio legătură între ele - drumuri, canalizare, apărare de mal, gaze naturale, școală, pod, alimentare cu apă. Suma este identică indiferent de: amploarea lucrării (de la 70,5 metri de drum la un pod), natura proiectului (investiție de capital vs. actualizare documentație), stadiul lucrării (investiție nouă vs. investiție în execuție), sau capacitatea financiară a comunei. Suma identică pentru proiecte radical diferite nu este coincidență — este o distribuție calculată, egală, indiferentă față de nevoia reală.

FINDING X.4.1 Fenomenul 103.000 lei: 19 comune din județul Argeș primesc exact 103.000 lei fiecare pentru proiecte cu amploare, natură și stadiu complet diferite. Suma identică aplicată uniform este dovada matematică a faptului că alocarea nu a fost determinată de analiza nevoii reale a fiecărei comune - ci de o decizie administrativă de distribuire egală, indiferentă la cost real, la lungime de drum, la număr de locuitori sau la prioritate tehnică. Aceasta este negarea funcției declarate a mecanismului de echilibrare.

X.5 Finanțarea infrastructurii religioase:

Analiză rând cu rând a celor 223 de înregistrări individuale cu destinație religioasă din Anexa 7 la Legea Bugetului de Stat 2026

NOTA METODOLOGICĂ: Prezentul capitol - Analiza de față se bazează pe datele nominale complete — 223 de înregistrări individuale, cu UAT-ul sursă, numărul de locuitori, suma și destinația exactă — furnizate de autoare din sursa primară oficială: Anexa 7 la Legea nr. X/2026 (Legea Bugetului de Stat pe 2026). Fiecare cifră din acest capitol este verificabilă rând cu rând în documentul oficial.

X.1. Tabloul agregat

Suma totală alocată prin mecanismul TVA defalcat către destinații cu caracter religios, în 223 de înregistrări individuale acoperind 27 de județe: 25.911,24 mii lei — adică 25,91 milioane lei sau 5,19 milioane euro la cursul mediu 2026.

Indicator	Valoare
Total înregistrări cu destinație religioasă	223
Total județe implicate	27 din 41
Suma totală	25.911,24 mii lei (25,91 milioane lei)
Suma medie per înregistrare	116,2 mii lei
Suma medie per județ implicat	959,7 mii lei
Județ cu alocarea maximă	Vâlcea — 2.700,00 mii lei (25 înregistrări)
Județ cu cele mai multe înregistrări	Satu Mare — 32 înregistrări (730 mii lei)
Municipiu cu alocarea maximă directă	Tulcea — 350 mii lei SALARII personal clerical
Cel mai mare beneficiar individual	Episcopia Devei și Hunedoarei — 1.500 mii lei (+ 200 mii lei separat)

Indicator	Valoare
Beneficiar extrateritorial (Republica Moldova)	400 mii lei — Patriarhia Română, Parohia din R. Moldova

FINDING 1: 25,91 milioane lei sunt distribuiți prin mecanismul de echilibrare bugetară locală exclusiv către destinații cu caracter religios: construcție de lăcașuri de cult, renovări, pictură, catapeteasme, iconostase, case parohiale, capele mortuare, clopotnițe, împrejmuiri de cimitire, sonorizare, climatizare, curți interioare și salarii personal clerical. 27 din cele 41 de județe ale României (65,8%) au inclus cel puțin o destinație religioasă în propunerile transmise spre Ministerul Finanțelor. Nicio propunere nu a fost respinsă.

X.2. Distribuția per județ

Județ	Suma totală (mii lei)	Nr. înregistrări	Suma medie/înreg.	Cel mai mare beneficiar individual
Vâlcea	2.700,00	25	108,0	Parohia Băile Govora 350 | Parohia M. Mucenic Gh. Rm. Vâlcea 250
Timiș	2.478,00	18	137,7	Capelă multi-confesională județeană 620 | Episcopia Caransebeș (indirect) 600
Iași	2.100,00	16	131,3	Parohia Sf. Nicolae Chiperești (Țuțora) 450 | Parohia Nașterea Domnului (Voinești) 450
Suceava	1.975,00	11	179,5	Arhiepiscopia Sucevei și Rădăuților 750 | Construire Biserică Mălini 150
Hunedoara	1.750,00	3	583,3	Episcopia Devei și Hunedoarei 1.500 + 200 = 1.700 mii lei
Caraș-Severin	1.664,00	5	332,8	Restaurare Biserică Sf. Gheorghe Caransebeș 900 | Pictare Catedrală Episcopală 600
Vaslui	1.453,00	6	242,2	Capelă mortuară Lipovăț 533 | Parohia Perieni 250 | Parohia Bălteni 250
Olt	1.350,00	3	450,0	Catedrala Episcopală Slatina 500 | Capelă mortuară Vișina 500
Botoșani	1.250,00	15	83,3	Parohia Sf. Apostoli Botoșani 250 | Parohia Stăuceni 200
Tulcea	1.150,00	4	287,5	Parohia Tulcea 350 incl. SALARII clerical | Pictură Măcin 350 | Lucrări Niculițel 350
Cluj	1.018,00	31	32,8	Parohia Ortodoxă Berindu (Sânpaul) 102 | Parohia Filadelfia Turda 50
Bihor	940,00	10	94,0	Parohia Ortodoxă Surduc-Copăcel 200 | Capele mortuare (6 comune)
Prahova	930,00	12	77,5	4 parohii Ploiești 210 | Consolidare Nucet 100 | Construcție capelă modulară 100
Argeș	800,00	2	400,0	Zonă agrement Dealul Bisericii 500 | Școală AZȘ Moșoaia 300
Ialomița	750,00	5	150,0	Parohia Adormirea Maicii Domnului Urziceni 300 | Clopotniță BisericaSfânta Treime 250
Satu Mare	730,00	32	22,8	Fresc Mănăstire Scărișoara Nouă 100 | Reparații diverse (32 înregistrări)
Sălaj	460,00	8	57,5	Construire Biserică reformată Doba 100 | Reabilitare Episcopia Sălajului 20

Județ	Suma totală (mii lei)	Nr. înregistrări	Suma medie/înreg.	Cel mai mare beneficiar individual
Brăila	390,00	3	130,0	Restaurare patrimoniu Dudești 200 | Reparații pardoseală Jirlău 95 | Pictură Esna 95
Buzău	350,00	1	350,0	Centru Copiii Brâncoveni — Parohia Sfântul Sava Buzău 350
Constanța	350,00	1	350,0	Construcție și amenajare acoperiș — Parohia Întâmpinarea Domnului 350
Maramureș	350,00	3	116,7	Drum de acces la Biserică Hărnicești 200 | Parohia Vadu Izei 100
Călărași	300,00	2	150,0	Biserica Sf. Nicolae Ciocănești 200 | Capelă mortuară Sărulești 100
Ilfov	235,00	1	235,0	Clopotniță și capelă Parohia Vărăștii de Sus (Dascălu) 235
Dolj	150,00	1	150,0	Reparație acoperiș Biserica Sf. Nicolae Filiași 150
Mehedinți	100,00	2	50,0	Pictură interioară + pavaj pietonal biserică 100
Sibiu	100,00	1	100,0	Reabilitare Parohia Ortodoxă Sf. Ilie II Sibiu 100
Mureș	88,24	2	44,1	Construire capelă mortuară Ațintiș 44,12 + Iclănzel 44,12

X.3. Categorii de finanțare (tip cheltuieli)

Categoria	Nr. înregistrări	Suma (mii lei)	% din total	Observație forensică
Parohii fără destinație specifică (doar numele parohiei, fără proiect)	69	5.968,00	23,03%	Beneficiarul = parohia; proiectul = absent sau nespecificat. Zero auditabilitate tehnică.
Construcții noi (lăcașuri, capele, clopotnițe, case parohiale)	52	7.759,24	29,95%	Investiție de capital pentru active private (cultele sunt persoane juridice de drept privat).
Renovări, restaurări, reabilitări de lăcașuri	58	5.781,00	22,31%	Lucrări la patrimoniu privat al cultelor, finanțate din resurse publice de echilibrare.
Capele mortuare și funerare	38	5.329,24	20,57%	Infrastructură cu funcție mixtă (publică și religioasă); eligibilitatea este disputabilă.
Pictură, icoane, iconostase, catapeteasme, frescă	12	925,00	3,57%	Finanțare directă a obiectelor de cult. Zero funcție publică.
Episcopii/Arhiepiscopii/Patriarhie (transfer direct la nivel de structură)	6	3.466,00	13,38%	Cel mai ridicat risc: beneficiarul direct este persoana juridică privată de nivel național.
Salarii personal clerical și neclerical + utilități (Tulcea)	1	350,00	1,35%	Unicul caz identificat de finanțare operațională directă a cultului din TVA de echilibrare.

Sumele din categorii se suprapun parțial (ex. o construcție nouă poate include și pictură), dar totalul per categorie reflectă dimensiunea fiecărui tip de cheltuială în datele brute.

4. Anomalii cu grad maxim de risc

4.1 Tulcea — 350.000 lei pentru salarii personal clerical din TVA de echilibrare

Municipiul Tulcea alocă 350.000 lei din mecanismul de echilibrare fiscală pentru «Parohia Înălțarea Domnului - Funcționarea unității de cult - parohia, inclusiv plata contribuțiilor salariale pentru personalul clerical și neclerical și acoperirea cheltuielilor cu utilitățile».

Aceasta este singura înregistrare din cele 223 care finanțează explicit salariile angajaților unei persoane juridice de drept privat (cultele, conform Legii nr. 489/2006) din fonduri de echilibrare bugetară publică. Există o diferență esențială între finanțarea unei lucrări la un lăcaș de cult - care poate fi argumentată ca patrimoniu cultural și finanțarea directă a costurilor operaționale ale unui cult: salariile preoților și ale personalului administrativ religios sunt cheltuiala privată a persoanei juridice cult, nu cheltuiala publică a comunității locale.

FINDING 4.1 Tulcea: 350.000 lei de TVA de echilibrare acoperă salariile preoților și personalului din Parohia Înălțarea Domnului Tulcea, inclusiv utilitățile clădirii de cult. Acesta este primul caz documentat în care mecanismul de echilibrare bugetară funcționează ca angajator indirect al clerului. Temeiul juridic al acestei plăți din fonduri publice de echilibrare nu există în Legea 273/2006.

4.2 Republica Moldova 400.000 lei: TVA românesc pentru o parohie din afara granițelor

Județul Vâlcea include în propunerea sa bugetară, aprobată și publicată în Anexa 7 la Legea Bugetului de Stat 2026, suma de 400.000 lei cu destinația: «Patriarhia Română pentru: Parohia «Binecredinciosul Voievod Ștefan cel Mare și Sfânt și Cuviosul Daniil Sihastrul», sat Aluatu, raionul Taraclia, Republica Moldova, Episcopia Basarabiei de Sud SSC-00234.2026».

Mecanismul TVA de echilibrare este conceput pentru echilibrarea bugetelor locale ale unităților administrativ-teritoriale din România. Republica Moldova nu este unitate administrativ-teritorială a României. Parohia din Aluatu, raionul Taraclia, nu este pe teritoriul României. Suma de 400.000 lei nu echilibrează niciun buget local românesc — ea traversează granița de stat printr-un intermediar privat (Patriarhia Română).

Element	Valoare/Status
Sursa fondurilor	TVA defalcat — Anexa 7, Legea Bugetului de Stat 2026 România
Beneficiar intermediar	Patriarhia Română (persoană juridică de drept privat, sediu România)
Beneficiar final	Parohia din sat Aluatu, raionul Taraclia, Republica Moldova
Baza legală pentru transfer transfrontalier	Inexistentă în Legea 273/2006
Conformitate cu Legea 500/2002 (destinație buget local)	Non-conformă — UAT-ul finanțat se află în afara teritoriului național
Suma	400.000 lei (80.000 euro)
Județul sursă	Vâlcea

FINDING 4.2 Transfer extrateritorial: 400.000 lei de TVA defalcat din bugetul României traversează granița de stat pentru a finanța o parohie din Republica Moldova, prin intermediul Patriarhiei Române. Aceasta nu este o donație — este o linie bugetară în Anexa la Legea Bugetului de Stat, aprobată de Parlament. Utilizarea fondurilor de echilibrare bugetară locală pentru finanțarea de obiective situate în afara teritoriului național nu are niciun temei juridic în legislația română a finanțelor publice.

4.3 Episcopia Devei și Hunedoarei: 1.700.000 lei centru social rezidențial

Județul Hunedoara alocă 1.700.000 lei (1.500.000 + 200.000) Episcopiei Ortodoxe a Devei și Hunedoarei (CUI 26210065) pentru «Construire centru social rezidențial pentru persoane

vârstnice». Beneficiarul este identificat prin CUI, adică este o persoană juridică de drept privat, nu o autoritate publică.

Construcția unui centru social rezidențial de către o episcopie nu este, prin definiție, un serviciu public. Serviciile sociale sunt reglementate de Legea nr. 292/2011, care prevede că furnizorul public de servicii sociale este autoritatea administrației publice locale sau entitatea acreditată. Episcopia poate fi acreditată ca furnizor de servicii sociale, dar finanțarea construcției centrului din mecanismul de echilibrare bugetară locală, fără un contract de servicii sociale reglementat și fără condiționarea accesului beneficiarilor, nu este finanțare a unui serviciu public. Este un transfer de capital public la un activ privat.

FINDING 4.3 Episcopia Devei: 1.700.000 lei de TVA de echilibrare - cea mai mare sumă individuală din datele analizate - mergE direct la Episcopia Ortodoxă a Devei și Hunedoarei, CUI 26210065, pentru construirea unui centru social rezidențial. Dacă centrul social devine activ al Episcopiei, statul a finanțat un activ privat din fonduri publice de echilibrare. Dacă centrul social devine activ public, transferul ar fi trebuit să fie la o autoritate publică, nu la o persoană juridică de drept privat.

4.4 Caraș-Severin: 1.544.000 lei pentru Episcopia și Catedrala Caransebeș

Județ Caraș-Severin concentrează 1.544.000 lei în cinci înregistrări aferente Episcopiei Caransebeș și Bisericii Sfântul Mare Mucenic Gheorghe: restaurare și dotare Biserică Sfântul Gheorghe 900.000 lei, continuarea pictării Catedralei Episcopale 600.000 lei, reparații Episcopia Caransebeș 16.000 lei, refacere acoperiș 28.000 lei, Biserica Sf. Mucenița Anastasia 120.000 lei.

900.000 lei pentru restaurarea unei singure biserici — mai mult decât bugetele totale ale majorității comunelor din județ pentru educație, drumuri și sănătate cumulate. Suma de 600.000 lei pentru pictarea Catedralei Episcopale nu este o cheltuiala de patrimoniu cultural - Catedrala Episcopală este un lăcaș de cult activ, nu monument istorice înregistrat.

FINDING 4.4 — Caraș-Severin: 1.544.000 lei din TVA de echilibrare merg exclusiv la infrastructura Episcopiei Caransebeș. Suma include pictarea Catedralei (600.000 lei) și restaurarea Bisericii Sfântul Gheorghe (900.000 lei). Nicio comună din Caraș-Severin nu primește sume comparabile pentru drumuri, apă sau educație din același mecanism.

4.5 Arhiepiscopia Sucevei și Rădăuților: 750.000 lei fără destinație de proiect

Municipiul Suceava alocă 750.000 lei Arhiepiscopiei Sucevei și Rădăuților (CIF: 4244814, Strada Iancu Flondor Nr. 2) fără nicio specificație de proiect sau lucrare. Înregistrarea conține exclusiv: numele instituției, adresa și CIF-ul. Aceasta este o donație bugetară directă, mascată în mecanismul de echilibrare. Suma de 750.000 lei transferată unui beneficiar privat fără obiect de contract este, din perspectiva auditului public, un angajament fără bază de verificare.

FINDING 4.5 — Arhiepiscopia Sucevei: 750.000 lei din TVA de echilibrare sunt alocați Arhiepiscopiei Sucevei și Rădăuților fără niciun proiect specificat, fără obiect de contract, fără parametri tehnici. Înregistrarea conține exclusiv: beneficiarul și CIF-ul acestuia. Aceasta elimină orice posibilitate de audit al utilizării sumei.

4.6 Vâlcea - 70 de înregistrări, 2.700.000 lei: cel mai sistematic canal de finanțare religioasă

Vâlcea prezintă cel mai sistematic pattern de finanțare religioasă din datele analizate: 25 de înregistrări individuale (dar județul apare de 70 de ori în secțiunea de cult din Anexa 7, incluzând intrările omise din această analiză), totalizând 2.700.000 lei, acoperind 15 localități diferite și incluzia Patriarhiei Române pentru parohia din Republica Moldova.

Caracteristici specifice: 7 parohii din Râmnicu Vâlcea primesc sume direct — de la 50.000 lei (Parohia Sf. Filofteia — Spitale) la 350.000 lei (Parohia Băile Govora). Parohia Băile Govora — asociată stațiunii balneare — primește 350.000 lei fără nicio specificație de proiect. Parohia Sf. Filofteia Spitale (asociată spitalelor din Râmnicu Vâlcea) primește 50.000 lei — o sumă mai mică decât multe comune rurale. Niciuna din aceste parohii nu specifică proiectul pentru care se alocă suma.

UAT / Beneficiar Vâlcea	Suma (mii lei)	Specificație proiect	Risc forensic
Parohia Băile Govora	350	Fără specificație	MAXIM — suma fără proiect
Parohia M. Mucenic Gheorghe Rm. Vâlcea	250	Fără specificație	MAXIM — suma fără proiect
Parohia Adormirea Maicii Domnului Drăgășani	250	Fără specificație	MAXIM — suma fără proiect
Parohia Sfântul Ioan Botezătorul Rm. Vâlcea	150	Fără specificație	RIDICAT
Parohia Sfinții Apostoli Petru și Pavel Vâlcea	100	Fără specificație	RIDICAT
Parohia Adormirea Maicii Domnului (Stoln.-Prăjescu)	200	Reparație capitală capelă, clopotniță, parcare	MEDIU - proiect specificat
Parohia Buleta Mihăești amenajare cimitir	300	Extindere, amenajare, consolidare cimitir	MEDIU - proiect specificat
Patriarhia Română - Parohia din Republica Moldova	400	Parohia din sat Aluatu, Taraclia, R. Moldova	CRITIC - transfer extrateritorial

4.7 Cluj: 31 de înregistrări pentru parohii individuale

Județul Cluj înregistrează maximul absolut de parohii individuale finanțate - 31 de înregistrări acoperind 25 de UAT-uri diferite, cu sume cuprinse între 5.000 lei (Parohia Ortodoxă Câmpenești, Apahida) și 102.000 lei (Parohia Ortodoxă Berindu, Sânpaul). Suma totală: 1.018.000 lei în 31 de transferuri directe la parohii identificate prin nume.

Suma medie per înregistrare în Cluj este de 32.800 lei - cea mai mică din analiză - dar numărul de beneficiari este cel mai mare. Aceasta nu este echilibrare bugetară. Este distribuție electorală fină: suma mică garantează că fiecare parohie primește ceva, suma agregată garantează că județul alocă aproape 1.000.000 lei cultelor, iar granularitatea înaltă face imposibilă orice contestație (fiecare beneficiar primește prea puțin pentru a fi scandalos și prea mult pentru a refuza).

FINDING 4.7 Cluj: 31 de parohii individuale din județul Cluj primesc direct sume din TVA de echilibrare, la o medie de 32.800 lei fiecare. Suma individuală prea mică pentru scandal, suma agregată prea mare pentru a fi neglijată: 1.018.000 lei în 31 de transferuri directe la persoane juridice de drept privat, fără niciun contract de servicii publice corespondent.

5. Culte non-ortodoxe finanțate: evidența completă

Din cele 223 de înregistrări analizate, 20 vizează culte non-ortodoxe, totalizând 980.000 lei:

Județ	UAT	Suma (mii lei)	Cult	Observație
Sălaj	Cehu Silvaniei	100	Reformată	Reabilitare biserică reformată, monument istoric
Sălaj	Cehu Silvaniei	100	Reformată	Construire biserică reformată, sat Doba — NOUĂ

Județ	UAT	Suma (mii lei)	Cult	Observație
Sălaj	Nușfalău	100	Reformată	Reabilitare biserică reformată, monument istoric
Iași	Mirosloveşti	100	Romano-Catolică	Fără specificație proiect
Argeș	Moșoaia	300	AZȘ — Conf. Oltenia	Construire Școală Primară cu Grădiniță aparținând Bisericii Creștine AZȘ
Cluj	Turda	50	Penticostală	Biserica Penticostală Filadelfia Turda
Cluj	Chinteni	50	Reformată	Parohia reformată Cojocna
Iași	Balș	50	Rit Vechi	Construcție Biserică Rit Vechi Sfinții Arhangheli
Iași	Strunga	50	Romano-Catolică	Reparații curente capelă
Prahova	Ploiești	50	Romano-Catolică	Reparații curente Parohia Romano-Catolică
Sălaj	Nușfalău	50	Reformată	Reabilitare sat Valea Pomilor
Timiș	Balint	50	Reformată	Toaletare arbori curte Biserică Reformată din Bodo
Timiș	Șag	50	Romano-Catolică	Reparații cimitir Romano-Catolic și capelă mortuară
Bihor	Suplacu de Barcău	40	Penticostală	Realizare gard, amenajare curte Biserică Penticostală
Cluj	Mintiu Gherlii	25	Greco-Catolică	Parohia Română Unită Greco-Catolică
Cluj	Mintiu Gherlii	25	Penticostală	Biserica Penticostală Bunătatea Bunești
Cluj	Unguraș	22,5	Reformată	Parohia Reformată Unguraș
Cluj	Unguraș	22,5	Adventistă	Parohia Adventistă de Ziua a Șaptea
Satu Mare	Satu Mare mun.	20	Greco-Catolică	Reparații curente la Biserica Greco-Catolică
Satu Mare	Satu Mare mun.	15	Penticostală	Construcție Biserica Creștină Penticostală nr.1
Satu Mare	Păulești	10	Greco-Catolică	Reabilitare Biserica Greco-Catolică loc. Hrip
TOTAL non-ortodox	—	980,00	—	3,78% din totalul alocărilor cu destinație religioasă

Observație: Singura înregistrare care ridică o problemă de principiu distinctă față de celelalte este Moșoaia/Argeș - 300.000 lei pentru construirea unei Școli Primare cu Grădiniță «aparținând Bisericii Creștine AZȘ - Conferința Oltenia». Statul finanțează construirea unei instituții de învățământ al cărei proprietar este o structură religioasă privată, dintr-un mecanism de echilibrare bugetară locală. Dacă școala aparține cultului, statul a construit un activ privat. Dacă școala prestează serviciu public de învățământ, transferul ar fi trebuit să fie reglementat prin contractul de servicii, nu prin TVA de echilibrare.

6. Satu Mare – 32 de înregistrări: atomizare maximă

Județul Satu Mare prezintă numărul maxim de înregistrări individuale — 32 — cu o sumă totală de 730.000 lei și o medie de 22.800 lei per înregistrare: cea mai mică medie din analiză. Înregistrările acoperă 22 de UAT-uri și includ pictură de biserici, construcții de capele, iconostase, lumânărare, reabilitare turnuri clopotniță, construcție de cimitire ortodoxe și reabilitări diverse.

Atomizarea este extremă: 10 mii lei pentru pictură la Biserica Ortodoxă Bârsău de Sus (populația UAT: 2.199 locuitori), 10 mii lei pentru construcție capelă Călinești-Oaș (5.117 locuitori), 10 mii lei pentru pictură în Orbău, 10 mii lei pentru construcție biserică nouă în

Certeze. Suma de 10.000 lei nu acoperă nici măcar costul unui proiect tehnic pentru construcție.

FINDING 6 Satu Mare: 32 de înregistrări individuale, suma medie 22.800 lei, minimum 10.000 lei. La 10.000 lei nu se construiește nimic. Sumele sunt atât de mici încât nu pot fi justificate economic — dar pot fi justificate politic. Fiecare parohie care primește 10.000 lei devine un beneficiar cu relație de gratitudine față de cel care a aprobat suma. Suma micro, impact micro, consecință politică maximă per leu cheltuit.

7. Sumarul finding-urilor

Finding	Suma implicată (mii lei)	Tip anomalie	Grad de risc
Transfer extrateritorial — Parohia din Republica Moldova	400	Utilizare fonduri publice în afara teritoriului național	CRITIC
Salarii personal clerical — Tulcea	350	Finanțare operațională directă a cultului din fonduri de echilibrare	CRITIC
Episcopia Devei și Hunedoarei — activ privat din fonduri publice	1.700	Transfer capital public la persoană juridică de drept privat	CRITIC
Arhiepiscopia Sucevei — 750.000 lei fără proiect specificat	750	Angajament fără bază de verificare; donație mascată	CRITIC
Pictarea Catedralei Episcopale Caransebeș	600	Cheltuiala privată de cult finanțată din echilibrare	RIDICAT
31 de parohii Cluj — distribuție electorală fină	1.018	Granularitate excesivă, fără contracte de servicii	RIDICAT
Parohii fără specificație de proiect (69 înregistrări)	5.968	Zero auditabilitate — doar numele beneficiarului	RIDICAT
Școală aparținând Bisericii AZȘ — Moșoaia Argeș	300	Activ privat construit din fonduri publice	RIDICAT
Satu Mare — 32 înregistrări la 10.000–35.000 lei	730	Sume ne-executabile economic; funcție politică exclusivă	MEDIU

CONCLUZIA CAPITOLULUI: 25.911.240 lei - 25,91 milioane lei - din mecanismul de echilibrare bugetară locală TVA 2026 sunt distribuiți exclusiv pentru destinații religioase, prin 223 de înregistrări individuale acoperind 27 de județe și 5 culte.

Din această sumă: 1.500.000 lei merg la o structură episcopală pentru construirea unui activ rezidențial; 750.000 lei merg la o arhiepiscopie fără niciun proiect specificat; 400.000 lei traversează granița de stat; 350.000 lei plătesc salarii preoți; 5.968.000 lei merg la parohii fără nicio specificație de proiect; 925.000 lei finanțează pictură, iconostase și catapeteasme. Suma eligibilă pentru audit tehnic independent nu depășește 30% din total. Restul de 70% este transfer de resurse publice la persoane juridice de drept privat, fără transparență, fără contract de servicii publice și fără niciun criteriu obiectiv demonstrabil de prioritizare.

X.6 Executări silite și popriri: plata datoriei cu bani pentru investiții

18.050 mii lei din mecanismul de echilibrare acoperă executări silite și popriri — adică plăți forțate ale datoriilor acumulate de UAT-uri față de creditorii lor, inclusiv față de beneficiarii proiectelor europene de la care au primit avansuri nerambursate.

Județ	Suma executări (mii lei)	% din alocarea jud.	UAT-uri afectate și sume
Dolj	6.951	21,3%	Carpen 6.951 mii lei — executare silită directă (cea mai mare din țară)

Județ	Suma executări (mii lei)	% din alocarea jud.	UAT-uri afectate și sume
Mureș	2.644	21,5%	Nadeș 1.100 (executare silită), Chețani 908 (penalități popriri), Iernut 391+356 (hotărâri judecătorești — popriri)
Olt	2.400	10,0%	Executări concentrate județean
Constanța	2.000	9,4%	Concentrat — detaliu limitat
Bihor	1.350	4,0%	Executări diverse
Suceava	750	3,8%	Executare silită UAT Suceava
Vaslui	705	7,1%	Executări diverse
Giurgiu	500	2,5%	Poprire
Alba	400	0,9%	Avram Iancu — executare silită 400 mii lei
Bacău	250	0,6%	Executare silita

Constatare: Carpen (Dolj) primește 6.951 mii lei exclusiv pentru «executare silită». Aceasta înseamnă că un creditor a obținut o hotărâre judecătorească împotriva comunei Carpen și că statul acoperă această datorie din mecanismul de echilibrare. Carpen (cu o populație de sub 3.000 de locuitori) nu primește nimic pentru drumuri, apă, canalizare sau educație. Primește 6,9 milioane lei pentru a plăti o datorie judiciară. Aceasta este utilizarea unui instrument de investiție ca mecanism de bail-out local.

FINDING X.6 - Executări silite: 18 milioane lei din mecanismul de echilibrare fiscală nu echilibrează bugete - plătesc datorii. Dolj și Mureș, cu câte 21% din alocarea județeană direcționată spre executări silite, demonstrează că mecanismul funcționează ca asigurare implicită de bail-out local: UAT-urile pot acumula datorii față de creditori privați sau publici, știind că statul va acoperi executarea judecătorească din fondurile de echilibrare. Aceasta produce hazard moral structural.

X.7 180,9 milioane lei fără nicio destinație declarată

462 de UAT-uri au primit în total 180.931 mii lei cu o singură descriere: «cheltuieli curente» sau «cheltuieli curente și de capital». Un mecanism de alocare care transferă 180 de milioane de lei cu unica justificare «cheltuieli curente» nu alocă bani - îi depune în cont fără condiționalitate.

Județ	Suma «chelt. curente» (mii lei)	Nr. UAT-uri	Suma medie/UAT (mii lei)
Timiș	38.350	~90+	426
Bacău	22.323	~50+	446
Harghita	15.610	~40+	390
Covasna	13.230	~30+	441
Brașov	10.660	~25+	426
Constanța	8.646	~20+	432
Mureș	8.108	~18+	450
Caraș-Severin	6.792	~15+	453
Satu Mare	5.720	~13+	440
Hunedoara	5.250	~12+	438

Observație statistică: suma medie per UAT pentru «cheltuieli curente» este remarcabil de uniformă — 390-453 mii lei, indiferent de județ, indiferent de populația UAT-ului și indiferent de natura cheltuielilor declarate. Această uniformitate la nivel de sumă medie, combinată cu absența oricărei specificații de destinație, indică un mecanism de distribuție per-capita sau

per-UAT, aplicat uniform, fără analiză individuală a nevoii. Nu este echilibrare — este distribuire egală cu etichetă de echilibrare.

FINDING X.7 Categoria fantomă: 180,9 milioane lei - 17,1% din totalul alocărilor după eliminarea neeligibilelor - sunt distribuiți fără nicio destinație declarată. Suma medie per UAT este uniform distribuită, indiferent de context. Acestea sunt bani publici transferați în conturi de UAT-uri fără niciun criteriu documentat de prioritizare, fără nicio cerință de raportare a utilizării și fără nicio posibilitate de audit ex-ante al oportunității.

X.8 Anomalii specifice selectate – catalog

X.8.1 Centrul Cultural «Patriarhul Teoctist» – Slobozia, Ialomița

1.300 mii lei din fonduri de echilibrare fiscală merg spre «Amenajare centru social-cultural Patriarhul Teoctist» în Slobozia. Numirea unui centru cultural finanțat din bani publici după un patriarh al Bisericii Ortodoxe Române, combinată cu finanțarea lui din mecanismul de echilibrare fiscală, nu constituie în sine un act ilegal — dar depășește clar funcția instrumentului utilizat.

X.8.2 Baza Ecvestră Sportivă – Oșorhei, Bihor

58 mii lei pentru «Construire Baza Ecvestră Sportivă și Turistică — BEST Oșorhei — Clădire administrativă». Echitația nu este un serviciu public de bază. Finanțarea bazei ecvestre din mecanismul de echilibrare a bugetelor locale 2026 nu are justificare funcțională în raport cu scopul declarat al instrumentului.

X.8.3 Festivalul «Zilele Nordului» – Botoșani

100 mii lei pentru «Festivalul Zilele Nordului». Un festival local, finanțat din mecanismul de echilibrare fiscală destinat «asigurării prestației serviciilor publice de bază». Nu există nicio definiție a serviciilor publice de bază care să includă festivaluri locale.

X.8.4 Pucioasa – 48,4 milioane lei exclusiv pentru neeligibile

Pucioasa (Dâmbovița) primește 48.463 mii lei - aproape 48,5 milioane lei - exclusiv pentru rulaje financiare și cheltuieli neeligibile din proiecte 2014-2020. Aceasta este suma unui buget municipal mediu, direcționată integral spre acoperirea neconformității. Zero lei pentru investiții noi, pentru servicii curente sau pentru infrastructura populației.

X.8.5 Parohia «Sfântul Voievod Ștefan cel Mare» – Sectorul 4, București

400 mii lei din mecanismul de echilibrare merg direct la Patriarhia Română pentru Parohia «Binecredinciosul Voievod Ștefan cel Mare și Sfânt» din Sectorul 4. Beneficiarul este o persoană juridică de drept privat. Instrumentul este mecanismul de echilibrare fiscală a bugetelor locale publice. Cele două sunt incompatibile prin definiție.

X.8.6 Construire Biserică Ortodoxă Română – Livezile, Timiș

50 mii lei pentru «Construire Biserică Ortodoxă Română filia Dolat, comuna Livezile, județul Timiș». Finanțarea publică a construcției unui lăcaș de cult nou, din mecanismul de echilibrare bugetară, nu poate fi justificată prin nicio interpretare rezonabilă a sintagmei «servicii publice de bază».

X.9 Dinamica per-capita - inegalitate mascată de egalitate formală

Analiza alocărilor TVA în raport cu numărul de locuitori ai UAT-urilor beneficiare relevă disparități majore care nu pot fi explicate prin diferențe de capacitate fiscală sau de nevoie structurală - singurele criterii obiective care ar justifica variații semnificative.

Câteva exemple reprezentative din datele disponibile:

UAT	Suma totală primită (mii lei)	Destinația principală	Observație per-capita
Pucioasa, DB (pop. ~14.000)	49.213	100% rulaje neeligibile	~3.515 lei/locuitor — exclusiv acoperire neconformitate
Răcari, DB (pop. ~8.500)	26.762	100% rulaje neeligibile	~3.148 lei/locuitor — exclusiv acoperire neconformitate
Carpen, DJ (pop. ~2.500)	6.951	100% executare silită	~2.780 lei/locuitor — exclusiv datorie juridică
Cugir, AB (pop. ~23.000)	18.969	100% rulaje neeligibile	~824 lei/locuitor — exclusiv acoperire neconformitate
Comună mică Argeș (pop. ~800)	103	«Modernizare drumuri»	~129 lei/locuitor — același cu o comună de 5.000 loc.
Alba Iulia (pop. ~75.000)	200+2.000	Arhiepiscopie + moderniz. străzi	Arhiepiscopia primește cât o comună de 800 loc.
UAT cu chelt. curente generice	~392 mii lei med.	«Cheltuieli curente»	Suma identică indiferent de populație

Concluzia per-capita nu este că UAT-urile mari primesc mai mult sau mai puțin - este că criteriul de alocare nu este per-capita. El nu este nici nevoia de investiție, nici gradul de îndatorare, nici capacitatea fiscală proprie. El este decizia administrativă a celor care au redactat Anexa 7 la Legea Bugetului 2026.

FINDING X.9 Inegalitate structurală: Alocările TVA de echilibrare nu urmează niciun criteriu obiectiv demonstrabil per-capita, per-km de drum, per-deficit de venituri proprii sau per-nivel de servicii publice. UAT-uri cu capacitate fiscală ridicată primesc sume mari pentru cheltuieli neeligibile retroactive. UAT-uri fără probleme de neconformitate primesc sume identice indiferent de dimensiune. Distribuția reflectă negocierea administrativă și politică, nu analiza nevoii.

X.10 Sinteza - tabloul complet al mecanismului TVA

Analiza celor 1.672 de înregistrări individuale, totalizând 1,057 miliarde lei:

Disfuncționalitate identificată	Suma implicată	% din total	Grad de risc
Acoperire cheltuieli neeligibile UE retroactive	420.825 mii lei	39,80%	CRITIC — conflict cu regulamentele europene
Alocare fără destinație declarată (cheltuieli curente)	180.931 mii lei	17,11%	RIDICAT — zero trasabilitate
Destinație nedeterminabilă (altele)	201.228 mii lei	19,03%	RIDICAT — opacitate structurală
Drumuri fără parametri tehnici (fără km)	64.371 mii lei	6,09%	RIDICAT — ne-auditabil tehnic
Finanțare directă infrastructură religioasă	35.794 mii lei	3,39%	MEDIU-RIDICAT — incompatibilitate de principiu
Executări silite și popriri (bail-out local)	18.050 mii lei	1,71%	RIDICAT — hazard moral structural
Alocare uniformă indiferent de nevoie (103.000 lei)	1.957 mii lei	0,18%	SEMNIFICATIV — dovadă eliminare criteriu obiectiv
TOTAL categorii cu risc identificat	**922.156 mii lei**	**87,21%**	

87,21% din totalul alocărilor TVA de echilibrare **- 922 milioane lei** din 1,057 miliarde - **prezintă cel puțin o anomalie identificabilă.**

Cele **12,79%** rămase - aproximativ **135 milioane lei -** reprezintă alocări cu destinație clară și funcție publică justificabilă (sănătate, educație, apă, iluminat, cofinanțare UE).

CONCLUZIA CAPITOLULUI X: Mecanismul TVA de echilibrare a bugetelor locale 2026 nu este un instrument de echilibrare fiscală obiectivă. El este un instrument de redistribuire politico-administrativă a 1,057 miliarde de lei, în cadrul căruia: 39,8% acoperă neconformitate europeană retroactivă, 17,1% nu au nicio destinație declarată, 3,4% merg direct la culte și lăcașuri de cult, 1,7% acoperă executări silite, iar criteriile obiective de alocare sunt absente sau invizibile. Suma eligibilă pentru audit independent și cu destinație public-justificabilă nu depășește 12-13% din total. Diferența - 87% - este spațiul în care echilibrarea bugetară devine altceva.

CAPITOLUL IX

LEGEA BUGETULUI DE STAT 2026

Urmărim articol cu articol malformațiile juridico-financiare

Legea Bugetului de Stat 2026 îndeplinește formal toate cerințele procedurale ale unui act normativ legitim. Asta este tocmai partea care face analiza sa necesară: utilizarea formei pentru a produce opacitate de fond.

IX.0 Premisa: legea ca mecanism de derogare de la sine

Analiza din acest capitol pornește de la o constatare: Legea Bugetului de Stat 2026 nu este un instrument de disciplină fiscală. Este un instrument de autorizare a derogărilor de la propria sa bază legală - Legea nr. 500/2002 privind finanțele publice.

Această afirmație este o constatare structurală, rezultată din lectura articol cu articol a legii, pusă în relație sistematică cu prevederile obligatorii ale Legii 500/2002. Numărul derogărilor, mecanismele prin care sunt introduse și consecința lor cumulată (eliminarea oricărui punct de control ex-ante real) formează un pattern. Paternul este reproductibil, coerent și servit de un vocabular juridic suficient de ambiguu pentru a permite interpretări discreționare la orice nivel al execuției.

Baza de referință normativă este clară. **Legea 500/2002** stabilește, fără echivoc:

creditele bugetare aprobate reprezintă **limite maxime** care nu pot fi depășite (art.4 alin.2);

angajarea cheltuielilor se face numai **în limita creditelor bugetare aprobate** (art.4 alin.3);

angajarea **în alte scopuri** decât cele aprobate atrage răspunderea celor vinovați (art.4 alin.4);

nicio cheltuială nu poate fi angajată **dacă nu există bază legală și prevederi bugetare** (art.14 alin.2-3);

principiul specializării bugetare impune **înscrierea cheltuielilor pe surse și categorii**, grupate după natura lor economică și destinație (art.12).

Fiecare articol din Legea Bugetului 2026 care derogă de la aceste prevederi e un transfer de putere de decizie din zona parlamentar-transparentă în zona executiv-opacă, fără un purtător identificabil de responsabilitate pentru consecințele financiare ale acelui transfer.

TEZA CAPITOLULUI: Legea Bugetului de Stat 2026 conține un sistem de derogări care, în agregat, produce același efect ca absența unui buget reglementat: permite virări fără control ex-ante, angajamente fără sursă garantată, reclasificări retroactive, mixarea instrumentelor cu regimuri de eligibilitate UE diferite și eliminarea oricărei responsabilități nominale pentru execuțiile neconforme.

IX.1 Secțiunea a IV-a (art. 12–24): Legalizări retroactive și derogări

9.1.1 Art. 12 alin. 1
Cheltuielile neeligibile devin cheltuieli definitive

Plățile clasificate «cheltuieli neeligibile» față de regulamentele UE sau față de contractele inițiale de finanțare devin, prin efectul articolului 12 alin. 1, cheltuieli definitive suportate din bugetul de stat. Nu există niciun mecanism de verificare ex-ante a eligibilității înainte de această transformare.

Efectul: O cheltuială declarată neeligibilă de finanțatorul extern (Comisia Europeană, Banca Mondială, BERD) ar trebui să genereze fie recuperare de la beneficiar/contractor, fie sancțiune administrativă. Prin efectul acestui articol, ea devine suportată de contribuabilul român, fără ca cineva să răspundă pentru originea neeligibilității. Contractorii cu cheltuieli contestate au stimulente directe să prefere declararea neeligibilității față de litigiu, deoarece aceasta transformă riscul lor privat în datorie publică.

FINDING 9.1.1: Art. 12 alin. 1 creează un mecanism de socializare automată a pierderilor din neconformitate UE. El elimină stimulentele de conformitate pentru beneficiari și contractori și transferă integral riscul de neeligibilitate de la actorii privați la bugetul de stat. Suma potențial afectată este nemăsurabilă din textul legii; și tocmai această neputință de măsurare este caracteristica definitorie.

9.1.2 Art. 12 alin. 3
«Cheltuieli necesare finalizării»: categorie juridică nelimitată

Alineatul 3 permite finanțarea din buget a cheltuielilor necuprinse în contractele de finanțare inițiale, inclusiv a sumelor stabilite prin hotărâri judecătorești sau arbitrale, sub titulatura «**cheltuieli necesare finalizării proiectului**».

Termenul «**necesare**» nu este definit. Nu există criterii pentru a determina dacă o cheltuială este «necesară» pentru finalizare sau dacă ea constituie o extindere de scop nejustificată. Nu există obligativitatea unui raport tehnic independent. Nu există un prag valoric. Nu există restricție privind numărul de astfel de clasificări per proiect.

Consecința cea mai gravă: hotărârile judecătorești și arbitrale sunt incluse în această categorie fără nicio expertizare independentă a sumelor acordate. Un contractor care pierde o dispută privind eligibilitatea UE poate iniția un arbitraj și poate obține o hotărâre care transformă suma contestată în **«cheltuială necesară finalizării»**. Statul nu are mecanisme de contestare a acestor hotărâri în relație cu finanțatorul extern. Suma devine plătibilă din buget.

FINDING 9.1.2: Art. 12 alin. 3 creează o poartă de acces la bugetul public prin litigiu strategic. El transformă arbitrajul dintr-un mecanism de soluționare a disputelor într-un instrument de transfer de risc de la contractori la stat. Formularea «cheltuieli necesare finalizării» este intenționat nelimitată și nu poate fi altfel interpretată în lipsa oricărei definiții sau prag.

9.1.3 Art. 13–16
Sistemul autorizărilor permanente de modificare și virare

Articolele 13–16 constituie nucleul dur al sistemului de derogare de la Legea 500/2002. Ele autorizează ordonatorii principali să modifice creditele bugetare și de angajament pe tot parcursul anului, să efectueze virări între titluri și capitole, să reducă cheltuielile de investiții în favoarea cheltuielilor curente și să introducă estimări multianuale pentru 2027–2029 fără garanții de acoperire.

Articol	Derogare de la Legea 500/2002	Risc specific
Art. 13 alin. 1-2	Modificare credite pe parcursul anului, inclusiv estimări 2027-2029	Angajamente fără sursă clară; buget multianual fără garanție parlamentară
Art. 14	Virări între titluri cu excepții incoerente	Conturnarea interdicțiilor prin excepții selectiv aplicate
Art. 15 alin. 1	Diminuarea investițiilor pentru majorarea cheltuielilor curente în FEN	Erodarea capitalului public; subfinanțare structurală a investițiilor
Art. 15 alin. 2	Includerea creditelor pentru 2027-2029 fără limite de acoperire	Angajamente multianuale neacoperite - pasiv ocult al statului
Art. 16	Virări extinse inclusiv din Fondul de rezervă	Utilizare discreționară a rezervei pentru scopuri neprevăzute inițial

Efectul cumulat al art. 13-16 este eliminarea funcțională a Parlamentului din procesul de alocare pe parcursul anului. Legea 500/2002 stabilește că Parlamentul adoptă legile bugetare anuale și că modificările semnificative se fac prin legi de rectificare. Articolele 13-16 transferă această putere ordonatorilor principali, cu singura condiție a comunicării către Ministerul Finanțelor - o **procedură informativă, nu una de control.**

Paradoxul de bază: Legea 500/2002 interzice depășirea creditelor aprobate (art.4 alin.2) și impune răspunderea pentru angajarea în alte scopuri (art.4 alin.4). Articolele 13-16 din Legea Bugetului 2026 autorizează tocmai aceste operațiuni - cu singurul mecanism de control reprezentat de **o comunicare cu termen de 5-10 zile, fără conținut minim obligatoriu, fără aviz, fără publicare.**

FINDING 9.1.3: Art. 13-16 produce o substituție funcțională: Parlamentul aprobă bugetul inițial, dar execuția reală a bugetului este determinată de decizii administrative ulterioare, netransparente și necontrolate ex-ante. Bugetul adoptat de Parlament și bugetul executat sunt două documente diferite, cel de-al doilea este reconstruit retroactiv în raportările de execuție, fără nicio urmă a procesului decizional care l-a produs.

9.1.4 Art. 19
Introducerea proiectelor MRR cu termene de execuție fizic imposibile

Art. 19 permite introducerea de proiecte noi pentru Mecanismul de Redresare și Reziliență (MRR/PNRR) în bugetul 2026 până la data de 30 iunie 2026, cu obligația finalizării lor până la 31 august 2026. Asta înseamnă o fereastră de implementare de cel mult 61 de zile calendaristice pentru proiecte de investiții publice cu finanțare europeană. Niciun proiect de investiție publică real (infrastructură, IT, construcții, echipamente) nu poate fi contractat, implementat, recepționat și decontat în 61 de zile, cu atât mai puțin în conformitate cu procedurile PNRR, care implică licitații, contractare, implementare și raportare la Comisie.

Funcția reală a acestei prevederi: Art. 19 este un mecanism de absorbție formală a unor cheltuieli deja efectuate sau deja angajate informal, prin reîncadrarea lor ca proiecte MRR noi. Altfel spus, permite «rebrandingul» bugetar al cheltuielilor naționale sau al angajamentelor neformalizate ca finanțare europeană - cu riscul direct de dublă finanțare și cu certitudinea că verificarea eligibilității nu poate fi completă în fereastra de timp declarată.

FINDING 9.1.4: Art. 19 nu poate fi implementat legitim în conformitate cu regulamentele PNRR ale Comisiei Europene. Fereastra de 61 de zile de la introducere la finalizare este incompatibilă cu orice procedură de achiziție publică reglementată. Prevederea nu are funcție economică — are funcție de reclasificare contabilă, cu riscul direct de sancțiuni europene pentru cheltuieli neeligibile declarate ca PNRR.

9.1.5 Art. 20-21
Circuit instrumente cu regimuri de eligibilitate UE diferite

Art. 20 permite virări ample între titlurile 56, 58, 60 și 61 - instrumente care acoperă respectiv: fonduri europene nerambursabile post-aderare (FEN 2021-2027), fonduri din exercițiul anterior (FEN 2014-2020), componenta de grant PNRR și componenta de împrumut PNRR. Art. 21 autorizează Ministerul Finanțelor să redistribuie între ordonatori în cadrul acelorași titluri, inclusiv folosind sume din Fondul de rezervă.

Problema de eligibilitate: Fiecare dintre aceste instrumente are regulamente europene proprii, cu criterii de eligibilitate distincte, perioade de eligibilitate diferite, reguli de audit și raportare specifice.

FEN 2014-2020 are regulile Regulamentului 1303/2013, cu termene de eligibilitate deja expirate pentru noile angajamente. FEN 2021-2027 are regulile Regulamentului 2021/1060. PNRR grant și PNRR împrumut au propriile jaloane și ținte din Regulamentul 2021/241. Virarea între aceste titluri fără verificarea compatibilității cu regulamentul specific al fiecărui instrument este o potențială încălcare a condițiilor europene.

Art. 21 adaugă o dimensiune suplimentară: Ministerul Finanțelor poate folosi sume din **Fondul de rezervă** (instrumentul creat pentru situații excepționale) **pentru a alimenta titlurile FEN/PNRR.** Aceasta transformă Fondul de rezervă dintr-un instrument de siguranță în unul de lichiditate pentru proiecte europene, eliminând funcția sa originară și creând un mecanism de opacizare a surselor de finanțare reale ale cheltuielilor declarate ca europene.

FINDING 6.1.5: Art. 20-21 creează un circuit intern de lichiditate între instrumente cu regimuri de eligibilitate UE ireconciliabile, fără nicio cerință de verificare a compatibilității cu regulamentele europene aplicabile. Suma totală a titlurilor implicate depășește 40 miliarde lei - o masă financiară în cadrul căreia statul român poate prezenta aceleiași cheltuieli Comisiei Europene sub instrumente diferite, sau poate folosi fonduri dintr-un instrument pentru a acoperi ne-execuțiile dintr-un altul.

9.1.6 Art. 23-24
Fondul pentru Modernizare și reclasificările retroactive

Art. 23 derogă de la art. 47 alin. 16 din Legea 500/2002 pentru a permite introducerea Titlului dedicat Fondului pentru Modernizare în bugetele ordonatorilor, fără condițiile stricte prevăzute de legea-cadru. Art. 24 autorizează ajustări retroactive ale anexelor pentru anul anterior și modificări ale estimărilor viitoare pe baza execuției contabile.

Reclasificarea retroactivă - implicații: Posibilitatea de a modifica anexele pentru un an deja executat este, din perspectiva auditului public, echivalentul modificării unui bilanț financiar după prezentarea lui. Ea permite justificarea post-factum a virărilor efectuate, ascunderea deviațiilor de la plan și reconfigurarea imaginii execuției bugetare înainte ca Curtea de Conturi să înceapă auditul. Nu există niciun sistem de control care să interzică această secvență.

Art. 24 alin. 3-4 - Diminuarea investițiilor + majorarea cheltuielilor curente: Similar prevederilor din art. 15, aceste alineate autorizează reducerea liniilor de investiții în favoarea cheltuielilor curente. Combinată cu posibilitatea reclasificării retroactive, aceasta înseamnă că o instituție poate reduce investițiile declarate pe parcursul anului, crește cheltuielile curente, și apoi reconfigura retroactiv execuția astfel încât devierile de la plan să pară justificate. Nimeni nu poate demonstra că o cheltuiala curentă nu a fost «necesară» - ea a fost oricum efectuată.

9.2 Mecanismele SEE/Norvegia, secțiunea a V-a (art. 25):

Art. 25 extinde la mecanismele financiare SEE și Norvegian aceleași permisivități structurale deja identificate pentru FEN și PNRR, cu un element adițional: costurile de management ale

operatorilor de program pot fi introduse în buget prin virări interne, fără limite procentuale și fără metodologie de calcul obligatorie.

Aceasta creează un canal specific de over-claiming: operatorii de program pot declara costuri de management la orice nivel, pot justifica includerea lor în buget prin simpla propunere internă și pot solicita rambursarea de la donator (Norvegia, Islanda, Liechtenstein) fără ca statul român să fi impus nicio limită sau verificare ex-ante.

Conflictul specific cu regulile donatorilor: Memorandumurile de înțelegere cu donatorii SEE/Norvegia conțin, tipic, plafoane explicite pentru costurile de management (15-20% din valoarea programului). Art. 25 alin. 2-4 nu face nicio referire la aceste plafoane și nu impune verificarea compatibilității virărilor cu condițiile memorandumurilor. Virările sunt autorizate la nivelul prevăzut în memorandumuri (alin. 6) dar nimeni nu verifică ex-ante dacă nivelul propus de ordonator respectă acest plafon.

FINDING 9.2: Art. 25 multiplică modelul de derogare SEE/Norvegia la un mecanism bilateral cu reguli proprii ale donatorilor, pe care statul român le ignoră în structura de control intern. Riscul de declarare a cheltuielilor neeligibile de către donatori este direct și documentabil — dar nu există niciun mecanism de recuperare de la ordonatorul/operatorul responsabil, în afara clauzei generale a Legii 500/2002 privind răspunderea, care este ea însăși erodată de derogările din legea analizată.

9.3 Secțiunea a VI-a (art. 26–29): Finanțarea rambursabilă

Confuzia de regimuri ca sistem

Art. 26-29 reglementează includerea în bugetele ordonatorilor a cheltuielilor aferente împrumuturilor administrate de Ministerul Finanțelor. Ele conțin o anomalie structurală majoră, identificabilă din lectura alin. 2-3 ale art. 26: fondurile din împrumuturi destinate susținerii proiectelor cofinanțate din fonduri europene nerambursabile pot fi incluse la titlurile/capitolele aferente proiectelor nerambursabile.

Translând din limbaj normativ în limbaj economic: bani care sunt împrumuturi - cu obligație de rambursare, cu cost de dobândă, cu angajament contractual față de creditorul extern - **pot fi înregistrați în aceleași categorii bugetare cu banii care sunt granturi nerambursabile.**

Din perspectiva beneficiarului sau a auditorului care citește anexele bugetare, cei doi bani sunt indistincți. Aceasta este definiția operațională a dublei finanțări: aceeași cheltuială poate fi prezentată ca acoperită de instrumentul nerambursabil și de cel rambursabil simultan, fără nicio cerință de separare contabilă.

Art. 27 și 28 adaugă libertatea de redistribuire și virare între capitole în cadrul titlului 65, inclusiv prin diminuarea investițiilor și majorarea cheltuielilor curente. Fără obligația separării contabile a fluxurilor rambursabile, aceste virări pot transfera implicit costul de rambursare dintr-un proiect investițional (care ar trebui să producă venituri sau economii) la cheltuielile curente (care nu produc niciun flux de recuperare a împrumutului).

Art. 29 - Plăți în avans justificate ex-post: Articolul permite ca plățile în avans aferente programelor rambursabile să fie justificate ca cheltuieli eligibile prin bunuri/lucrări/servicii prestate până la termenul final, nu până la termenul avansului. Aceasta înseamnă că un avans plătit la începutul anului poate fi justificat cu documente obținute la sfârșitul anului - o fereastră de 8-11 luni în care suma este utilizată fără justificare curentă și fără garanție obligatorie de returnare.

FINDING 9.3: Art. 26-29 produce confuzia sistematică a regimurilor rambursabile și nerambursabile - o confuzie care nu poate fi rezolvată din documentele bugetare publice standard. Aceasta înseamnă că expunerea reală a României față de finanțatorii externi (Banca Mondială, BERD, BEI, CEL) este subestimată în orice lectură publică a bugetului. Pasivul implicat este real, dar invizibil.

9.4 Capitolul II (art. 30-46): Responsabilități

9.4.1 Art. 31
MDLP depășiri «peste limite» fără definirea limitei

Art. 31 autorizează Ministerul Dezvoltării să efectueze virări «peste limitele prevăzute» de legislația generală pentru programe majore: PNDL I și II, Anghel Saligny, programe energetice, locuințe sociale, consolidări seismice, școli, spitale. Lista este exhaustivă ca lungime și goală ca constrângere.

Problema de bază: sintagma «**peste limitele prevăzute**» nu definește nici limita inițială, nici magnitudinea permisă a depășirii. O autorizare de a depăși o limită nedefinită este, funcțional, o autorizare necondiționată. Comunicarea către Ministerul Finanțelor în 5 zile, fără conținut minim cerut, nu constituie un mecanism de control — este o obligație administrativă formală care nu poate declanșa nicio procedură de blocare sau de audit.

MDLP gestionează programe cu cea mai complexă distribuție teritorial-politică din sistemul bugetar: PNDL și Anghel Saligny sunt programe de finanțare locală cu logică de alocare demonstrabil politizată, identificată în capitolele anterioare ale acestei analize (Capitolul V, Finding 5.3 privind distribuția TVA și Capitolul IV, Finding 4.2 privind volatilitatea MDLP). Art. 31 adaugă deasupra acestor programe o autorizare explicită de depășire a oricăror limite - cu singurul mecanism de control reprezentat de **o notificare internă**.

> **FINDING 9.4.1:** Art. 31 este cel mai explicit exemplu de autorizare a execuției discreționare din întreaga lege. El nu stabilește o limită și o derogare de la ea - el autorizează depășirea unei limite nedefinite, comunicată ex-post unui minister care nu are puterea să o blocheze. **Suma totală a programelor acoperite de art. 31 depășește 20 de miliarde lei.**

9.4.2 Art. 35-38
Ministerul Apărării: proiecte închise, FMF și virări externe

Art. 35 permite includerea în bugetul 2026 a sumelor primite de la UE sau alți donatori pentru proiecte deja închise și neimplementate. Aceasta înseamnă că bani primiți pentru proiecte care nu mai există sunt incorporați în bugetul curent fără nicio regulă de verificare a obligațiilor față de donatori sau de regularizare a sumelor neutilizate.

Riscul specific: contractele cu donatorii pentru proiecte neimplementate conțin, tipic, clauze de returnare a sumelor neutilizate sau de re-alocare cu acordul donatorului. Art. 35 permite includerea acestor sume în bugetul curent fără nicio verificare a acestor clauze. **Dacă donatorul solicită returnarea** și suma a fost deja cheltuită în altă destinație, **România suportă datoria din bugetul propriu,** fără nicio responsabilitate identificată pentru decizia inițială de includere.

Art. 38 introduce mecanismul Foreign Military Financing (FMF), un instrument de credit al Departamentului de Stat american pentru achiziții militare, în bugetul de credite externe, prin diminuarea corespunzătoare a bugetului de stat. Comunicarea se face în 10 zile, fără nicio cerință de conținut. Nu se clarifică dacă diminuarea bugetului de stat afectează programe prioritare sau redistribuie costul FMF dinspre achizițiile militare plănuite spre alte priorităților.

9.4.3 Art. 39
Fondul de Tranziție Energetică

Art. 39 stabilește că dacă Fondul de Tranziție Energetică nu acoperă integral decontările aferente schemelor de compensare a prețurilor la energie (OUG 27/2022, OUG 6/2025), Ministerul Muncii poate plăti până la 1.750.000 mii lei din buget propriu, iar Ministerul Energiei poate plăti până la 2.000.000 mii lei din buget propriu.

Anomalia structurală: Fondul de Tranziție Energetică a fost creat specific pentru a acoperi aceste decontări. **Dacă el nu este suficient, problema structurală este subdimensionarea sau subalimentarea Fondului - nu un deficit al bugetelor Muncii sau Energiei**.

Art. 39 nu rezolvă problema subdimensionării Fondului - el o maschează prin redistribuirea costurilor la două ministere care nu au niciun instrument de recuperare a sumelor din Fond ulterior și care nu au primit niciun credit suplimentar pentru această obligație.

Suma totală autorizată prin art. 39 este de **3.750.000 mii lei** — aproape 4 miliarde lei care pot migra din bugetele operaționale ale celor două ministere spre decontări energetice, comprimând celelalte priorități ale acestora **fără nicio ajustare bugetară formală și fără recuperare planificată.**

FINDING 9.4.3: Art. 39 transferă o obligație a Fondului de Tranziție Energetică (instrument cu destinație specifică) la bugetele operaționale ale Ministerului Muncii și Ministerului Energiei, fără mecanism de recuperare și fără ajustare a creditelor bugetare ale acestora. Aceasta comprimă invizibil capacitatea celor două ministere de a-și executa propriile programe - un efect de multiplicare a presiunilor bugetare care nu apare nicăieri în execuția declarată.

9.4.4 Art. 40-46

Educație, sport, cercetare: delegări, ambiguități și erori

Secțiunea dedicată Ministerului Educației și domeniilor conexe concentrează un număr neobișnuit de mare de anomalii de redactare și delegări excesive pentru dimensiunea sa bugetară:

- **Art. 40:** Nivelul și categoriile de cheltuieli pentru COSR (Comitetul Olimpic și Sportiv Român) se stabilesc prin ordin al Secretarului General al Guvernului. Aceasta înlocuiește o decizie legislativă cu una administrativă, pentru cheltuieli publice fără criteriu de transparentizare sau aviz parlamentar.
- **Art. 41: Instituții de educație militară suportă costurile pentru formarea personalului altor instituții (inclusiv culte)** pe locuri finanțate de la bugetul de stat, indiferent de instituția de proveniență. Nu există mecanism de compensare. Instituțiile de educație absorb cost extern fără credit suplimentar.
- **Art. 42:** Alocă 100.000 mii lei pentru «Sport în școală». Formularea ridică o întrebare directă: 100.000 mii lei înseamnă 100 de milioane de lei, sumă semnificativă. Eroarea de exprimare numerică (**absența separatorului de mii în forma textuală**) creează ambiguitate în execuție.
- **Art. 43:** Universitățile de stat pot fundamenta bugetele la nivel «estimat», fără restricții privind metodologia de estimare sau plafoane. Aceasta permite **supraestimarea sistematică a veniturilor proprii** - o practică care, dacă nu este urmată de ajustare în execuție, generează deficit de lichiditate la jumătatea anului.
- **Art. 44:** MEC **poate crea subcapitole și titluri noi fără metodologie aprobată** de Ministerul Finanțelor. Aceasta fragmentează clasificarea bugetară în educație și face imposibilă comparabilitatea inter-anuală a execuției.

9.5 Alocările TVA pentru bugetele locale

Echilibrarea: instrument de alocare politică

Suma totală defalcată din TVA pentru bugetele locale în 2026 este de **28.828,4 milioane lei** - aproximativ 28,8 miliarde lei. Aceasta reprezintă al doilea cel mai mare transfer de resurse din bugetul central după cheltuielile cu asistența socială. Structura sa de alocare face obiectul unei analize distincte în această lucrare ,dar relația ei cu arhitectura permisivă a Legii Bugetului 2026 impune o tratare specifică și în acest capitol.

Mecanismul TVA defalcat funcționează pe baza Legii 273/2006, cu criterii de repartizare stabilite prin HG. Legea Bugetului 2026 nu modifică aceste criterii — dar le adaugă o serie de destinații specifice nominalizate (Art. 5 și anexele aferente) care nu respectă logica de echilibrare per capita sau per indicator fiscal local. Printre acestea: finanțarea festivalului sportiv internațional din 2027, executări silite și popriri ale UAT-urilor, capele mortuare, picturi bisericești, zile ale satului.

Relevanța pentru arhitectura generală a legii: destinațiile nominalizate din mecanismul TVA demonstrează că logica de alocare discreționară identificată în Capitolul III nu este o disfuncție accidentală a mecanismului de echilibrare — ea este validată și perpetuată de textul legii anuale. Fiecare destinație nominalizată specific este o decizie politică introdusă în documentul care pretinde că aplică criterii obiective de echilibrare bugetară locală.

Structura de alocare prezintă o concentrare masivă la nivel comunal/municipal (61,4% - 17.686 milioane lei) față de o alocare minimă pentru drumuri județene și comunale (3,1% - 880 milioane lei). Această distribuție reflectă prioritizarea funcționării curente față de investițiile în infrastructura locală - o alegere de politică publică cu consecințe pe termen mediu, dar codificată în lege fără niciun criteriu explicit de fundamentare a proporțiilor.

FINDING 6.5: Mecanismul TVA defalcat 2026 conține destinații nominalizate specifice care transformă un instrument de echilibrare fiscală într-un instrument de alocare discreționară cu granularitate politică. Suma totală de 28,8 miliarde lei este distribuită prin combinarea unui algoritm formal de echilibrare cu alocări nominale verificabile individual dar invizibile în agregat — tocmai structura care permite opacizarea fără ilegalitate formală.

9.6 Sinteza – Matricea legii

Tabelul următor centralizează tipologia malformațiilor identificate în Legea Bugetului de Stat 2026, cu cartografierea lor pe tipuri de risc și cu impactul estimat în raport cu principiile Legii 500/2002:

Tipul malformației	Articole principale	Principiu L.500 eludat	Grad de risc
Legalizare retroactivă a cheltuielilor neeligibile	Art. 12 alin.1	Art. 14 alin.2-3 (bază legală obligatorie)	CRITIC
Categorie juridică nelimitată — cheltuieli de finalizare	Art. 12 alin.3	Art. 14 alin.1 (destinație precisă și limitată)	CRITIC
Autorizare permanentă de modificare și virare	Art. 13-16	Art. 4 alin.2 (limite maxime nedepășibile)	CRITIC
Termene de execuție incompatibile cu regulamentele UE	Art. 19	Art. 4 alin.6 (angajamente în limita CA aprobate)	RIDICAT
Circuit fluid între instrumente cu eligibilitate UE diferită	Art. 20-21	Art. 12 (specializarea bugetară)	CRITIC
Reclasificare retroactivă a execuției	Art. 24 alin.2	Art. 9 (publicitate și transparență)	RIDICAT
Confuzie rambursabil/nerambursabil	Art. 26 alin.2-3	Art. 10 (unitatea bugetară)	RIDICAT
Depășiri fără limită definită — MDLP	Art. 31	Art. 4 alin.2-3 (limite și scopuri aprobate)	CRITIC
Proiecte închise incluse în buget fără verificare	Art. 35	Art. 14 alin.2 (bază legală și destinație)	RIDICAT
Transfer obligație Fond Tranziție Energetică la ministere	Art. 39	Art. 3 alin.2 (corelare cu gradul de încasare)	MEDIU
Delegare decizională la SGG fără criterii (COSR)	Art. 40	Art. 17 (rolul Parlamentului)	MEDIU

Tipul malformației	Articole principale	Principiu L.500 eludat	Grad de risc
Alocări TVA nominale în mecanism de echilibrare	Art. 5 + Anexe	Art. 8 (universalitate; nedestinarea veniturilor)	RIDICAT

9.7 Convergența cu finding-urile anterioare: legea ca mecanism de validare a sistemului

Capitolele IV și V ale acestei analize au documentat două categorii de anomalii: rescrierea creditelor de angajament fără back-log trasabil (Capitolul IV) și opacitatea sistematică a clasificării cheltuielilor în Titlurile VI–XIII (Capitolul V). Capitolul VI adaugă a treia dimensiune a aceluiași sistem: legea care validează și perpetuează ambele anomalii.

Rescrierea creditelor de angajament (Capitolul IV) este posibilă pentru că Art. 13-16 din Legea Bugetului autorizează modificarea creditelor pe tot parcursul anului, fără obligația publicării sau justificării deviațiilor față de planul inițial. Fiecare rescriere este un exercițiu de autoritate conferită explicit de lege — nu o abatere de la ea.

Opacitatea clasificării în Titlurile VI–XIII (Capitolul V) este posibilă pentru că Art. 44, 46 și prevederi similare autorizează introducerea de titluri și subcapitole noi fără metodologie standardizată. Fiecare clasificare «neobișnuită» este, din nou, un exercițiu de autoritate conferită explicit - nu o deviere.

Diferența de 107,5 miliarde lei între cheltuielile cu transferurile raportate de cei 54 de ordonatori principali și aceeași categorie în Bugetul consolidat (finding II din Abstract) este posibilă pentru că Art. 20-21 autorizează virări între instrumente și titluri fără obligația reconcilierii publice a fluxurilor. Cele două seturi de date sunt simultan oficiale și ireconciliabile - pentru că legea nu impune reconcilierea lor.

Concluzia unificatoare a celor trei capitole: nu există, în sistemul bugetar român actual, niciun punct de control ex-ante independent care să poată bloca simultan rescrierea creditelor de angajament, clasificarea opacă a cheltuielilor și circuitul fluid al instrumentelor cu eligibilitate UE diferită. Fiecare dintre aceste trei mecanisme este autorizat explicit de lege, executat de funcționari identificabili și validat de ministere identificabile. Ceea ce lipsește și ceea ce legea se asigură că lipsește — este consecința.

9.8 Relația cu Legea 500/2002: derogare ca metodă

Legea 500/2002 este documentul de referință al disciplinei fiscale române. Ea a fost adoptată în contextul reformelor pre-aderare și incorporează principiile bugetare europene: universalitate (art.8), publicitate (art.9), unitate (art.10), anualitate (art.11), specializare (art.12), limitarea strictă a cheltuielilor (art.14).

Legea Bugetului 2026 derogă de la fiecare dintre aceste principii - nu prin excepții punctuale și justificate, ci prin derogări structurale care acoperă categorii largi de cheltuieli și instrumente. Numărul de derogări nu este incidental - el este rezultatul unui proces de elaborare legislativă în care fiecare derogare a fost redactată, negociată și aprobată de persoane identificabile.

Consecința juridică: într-un sistem legal coerent, o lege specială derogă de la legea generală numai în limite stricte și justificate. Când legea specială anuală derogă sistematic de la legea generală de disciplină fiscală, în câteva zeci de articole, pentru categorii largi de cheltuieli, efectul este înlocuirea. Legea 500/2002 rămâne formal în vigoare, dar ea este funcțional suspendată pentru oricare ordonator care alege să invoce prevederile din Legea Bugetului 2026 și care are baza de autoritate pentru a face asta.

FINDING 6.8 STRUCTURAL: Legea Bugetului de Stat 2026 nu este o excepție anuală de la Legea 500/2002. Este o suspendare funcțională a acesteia pentru toate categoriile de cheltuieli cu masa financiară semnificativă. Rămân sub regimul nederogat al Legii 500/2002 numai cheltuielile cu trasabilitate maximă și cu mase financiare relativ reduse - exact segmentul care nu are nevoie de protecție suplimentară. Segmentul care are nevoie de ea - fondurile europene, programele de investiții, schemele de transfer - este acoperit de derogări.

9.9 Concluzia capitolului:

Legea Bugetului de Stat 2026 îndeplinește, formal, toate cerințele procedurale ale unui act normativ legitim: a fost dezbătută în Parlament, publicată în Monitorul Oficial, însoțită de note de fundamentare și de anexe detaliate. Aceasta este tocmai partea care face analiza sa necesară - utilizarea formei pentru a produce opacitate de fond.

Din analiza sistematică a articolelor sale, se extrag cinci funcții reale ale legii, distincte de funcția sa declarată:

- **Funcția 1 Transferul de autoritate:** Parlamentul aprobă un buget inițial. Legea transferă puterea de modificare a acestui buget la ordonatorii principali, cu constrângeri administrative minimale. Bugetul executat nu mai este cel aprobat - el este produsul a sute de decizii administrative ulterioare, netransparente.
- **Funcția 2 Eliminarea responsabilității nominale:** Fiecare virare, reclasificare sau depășire autorizată de lege este și o alocare de responsabilitate sau mai precis, o dealocare. Dacă legea autorizează o operațiune, nimeni nu poate fi tras la răspundere pentru consecințele ei. Articolele din lege sunt construite astfel încât orice decizie de execuție să aibă o bază legală explicită și deci să nu genereze răspundere.
- **Funcția 3 Opacizarea fluxurilor:** Prin combinarea virărilor între instrumente, reclasificărilor retroactive și categoriilor de cheltuieli nedefinite, legea face imposibilă urmărirea unui leu public de la angajament la beneficiar final.
- **Funcția 4 Legitimarea anomaliilor documentate:** Rescrierea creditelor de angajament (Capitolul IV) și clasificarea opacă (Capitolul V) sunt exerciții de autoritate conferită de lege. Legea le legitimează.
- **Funcția 5 Crearea unui scut față de auditorul extern:** Orice verificare externă (Curtea de Conturi, OLAF, Comisia Europeană) se va lovi de același răspuns: operațiunea a fost efectuată în baza articolului X din Legea Bugetului. Atâta timp cât acel articol există, decizia este legală. Responsabilul pentru decizie este cel care a redactat legea și redactarea legii nu este auditabilă în sine.

CONCLUZIA CAPITOLULUI: Legea Bugetului de Stat 2026 este un document care îndeplinește formal cerințele transparenței bugetare și eludează funcțional conținutul acestora. Ea derogă structural de la Legea 500/2002, transferă puterea de alocare de la Parlament la executivul administrativ, opacizează fluxurile financiare prin confuzia instrumentelor și elimină responsabilitatea nominală pentru decizii de execuție cu consecințe financiare semnificative. Suma totală a cheltuielilor acoperite de mecanismele de derogare documentate depășește 150 de miliarde de lei - mai mult de jumătate din bugetul consolidat al ordonatorilor analizați.

FINALUL AUDITULUI

STATUL CARE ÎȘI AUDITEAZĂ PROPRIA DISPARIȚIE

Tabloul complet: șase capitole, un singur mecanism

Lucrarea de față a urmărit, pe parcursul a zece capitole, traseul deciziei publice și al banului public în statul român, pe date concrete, din documente oficiale, pe o perioadă de doi ani și trei luni în plan decizional și zece ani în plan monetar. Concluziile sunt consecințele matematice și juridice ale cifrelor din documentele pe care statul le-a publicat.

Capitol	Finding central	Suma implicată	Concluzia forensică
I — Parlamentul	57% din legi = aprobări OUG. Rata de finalizare inițiative proprii: 14,7%	—	Parlamentul nu legiferează — validează decizii deja implementate
II — Guvernul prin urgență	5 trepte de delegare în 21 de luni → abilitare totală (Legea 134/2025)	—	OUG a înlocuit funcțional Parlamentul ca autoritate legiuitoare
III — Legea Bugetului 2026	12 tipuri de malformații. Derogări structurale de la Legea 500/2002	150+ mld. lei	Legea bugetului autorizează propriile derogări de la disciplina fiscală
IV — Backlog absent	CA Transporturi +1.234% între cicluri. Energia: ratio CA/CB = 0,03	angajamente fictive	Angajamentele bugetare nu sunt obligații juridice reale — sunt declarații
V — Opacitate VI-XIII	87% din bugetul total la instituții cu >85% în Titlurile VI-XIII	268 mld. lei	Opacitatea clasificării nu e consecință — e decizie
VI — Legea Bugetului 2026 (detaliat)	5 funcții reale ale legii: transfer autoritate, eliminare responsabilitate, opacizare, legitimare anomalii, scut față de audit	150+ mld. lei	Legea funcționează ca instrument de inversare a controlului public
VII — Transferurile	+77% transferuri în 2 ani. 80% din creștere = creștere de deficit. Clonare salarială.	47,9 → 84,9 mld. lei	Transferurile sunt cauza primară a deficitului, nu consecința sa
VIII — De unde vin banii	M2 = 789 mld. lei, din care 82,4% bani scriptici. Profit bancar ×280 în 12 ani.	1.000+ mld. lei active bancare	Statul finanțează deficitul prin sistemul bancar pe care îl alimentează cu datorie
IX — Divergența 191 vs 298 mld.	107,5 mld. lei diferență inexplicabilă între BS și ordonatori. 54/54 execuții 2025 nereconciliate.	107,5 mld. lei invizibili	Bugetul de stat nu reflectă realitatea fiscală — o aproximează discret
X — TVA defalcat UAT	87% din 1,057 mld. lei cu anomalii. 96,6% drumuri fără km. 103.000 lei identici în Argeș.	922 mii lei	Mecanismul de echilibrare este mecanism de redistribuire politică

Structura politică – un deceniu, o singură arhitectură

PSD și PNL guvernează împreună, în diverse configurații, de aproape un deceniu. Clusterul financiar din 2025 (Legile 9, 10, 12, 40, 137, 138, 49) a construit infrastructura completă de control executiv asupra banului public: bugete pe venituri fictive din digitalizare (10,5 miliarde lei fără sursă identificabilă), un hub financiar subordonat ministrului Finanțelor cu puteri bancare, audit public subordonat SGG, privatizare prin «management strategic temporar». Statul a devenit propriul creditor, auditor și beneficiar.

Clusterul penal din 2025 (Legile 19, 64, 70, 116, 142) a redesenat cadrul de răspundere astfel încât deciziile financiare abuzive să fie protejate de propria lor lege penală. Un sistem complet și auto-referențial: decizia financiară abuzivă este protejată de legea penală modificată de aceeași putere politică.

Recapitularea fluxului complet – De la emisiune la inflație

Etapa	Ce se întâmplă	Cine poartă costul
1. Deficit decis politic	Guvernul aprobă un buget cu cheltuieli de 526 mld. lei față de venituri de 390 mld. lei	Contribuitorul viitor — prin dobânzi la datorie
2. Titluri de stat emise	Min. Finanțelor emite obligațiuni și certificate de trezorerie; BNR organizează licitațiile	Contribuitorul curent — prin comisioane și randamente
3. Bănci cumpără titluri	Dealerii primari absorb emisiunea; profit garantat din dobânzi de 6–7%	Contribuitorul curent — dobânzile sunt cheltuială bugetară
4. Bani intră în Trezorerie	Suma împrumutată se contopește cu veniturile fiscale — identitatea se pierde	Trasabilitatea — dispare
5. Cheltuiala executată	Ordonatorii cheltuiesc prin transferuri clasificate în VI–XIII — opacitate maximă	Cetățeanul — prin servicii publice de calitate discutabilă
6. Datorie crește	59,3% PIB în 2025 — maxim istoric; dobânzile consumă resurse din buget	Generațiile viitoare — prin obligații transferate
7. Inflație ajustează	9,9% în 2025 — puterea de cumpărare scade; PIB nominal crește artificial	Toată populația — prin prețuri mai mari
8. Profitul bancar explodează	15,2 mld. lei în 2025 — de 280 de ori față de 2013	Acționarii băncilor — beneficiari neti ai deficitului

Acesta este circuitul complet al banului public în România. El nu începe la buget. Începe la decizia politică de deficit. Și nu se termină la execuție. Se termină la prețul unei bucăți de telemea din magazin și la rata lunară a celui care s-a împrumutat dintr-o bancă al cărei principal activ este datoria statului față de care plătește taxe.

Răspunsul final la cele trei întrebări

CUM SE ȘTERGE TABLA — răspunsul complet: Prin consolidare contabilă (transferurile inter-bugetare dispar la consolidare), prin reclasificare retroactivă (execuțiile anterioare sunt rescrise în ciclul următor), prin back-log absent (creditele de angajament sunt declarate și șterse fără urmă de execuție) și prin divergența de 107,5 miliarde lei (masa invizibilă dintre BS și ordonatori nu apare în niciun document public). La fiecare final de an, se produce simultan o ștergere administrativă, una contabilă și una clasificatorie. **Suma celor trei este deficitul care se «explică» prin factori externi și nu prin arhitectura internă.**

DE UNDE VIN BANII PE CARE NU ÎI AVEM: Din datorie publică (59,3% PIB, maxim istoric) finanțată prin sistemul bancar (expunere 27% din active față de media europeană de 9,2%), care profită din randamentele de 6-7% ale titlurilor de stat plătite din taxe. Din masa monetară scriptică (82,4% din M2) creată prin creditare, nu prin producție. Din OUG-urile de urgență de final de an care autorizează depășirea limitelor. Din Fondul de Rezervă (91 miliarde lei în 16 luni prin HG). Din reciclarea activelor de privatizare ca venituri temporare

(OUG 92/2023**). Banii pe care nu îi avem sunt banii pe care sistemul bancar îi creează pentru a-i împrumuta statului, care îi redistribuie ca datorie viitoare a cetățenilor.**

PE UNDE CIRCULĂ: Prin **Titlul V** (transferuri inter-bugetare, 191-298 miliarde lei cu divergență de 107,5 mld.), prin **Titlurile VI-XIII** (268 miliarde lei fără trasabilitate la beneficiar final), prin **mecanismul TVA de echilibrare** (1,057 miliarde lei cu 87% anomalii), prin **derogările din Legea Bugetului** (150+ miliarde lei fără control ex-ante), prin **backlogul absent al creditelor de angajament** (variații de 1.234% fără execuție corespondentă) și prin **clonarea salarială** (transferuri de personal cu costul multiplicat, consolidate la final de an). Toate aceste fluxuri sunt simultan oficiale, documentate și invizibile ca sumă agregată.

Soluția și de ce nu a fost aplicată

Această lucrare nu se termină cu un diagnostic fără remediu. Remediul există, este identificat și este simplu:

Măsura	Termen	Efect estimat	Obstacol politic
Oprirea reînnoirii transferurilor de personal cu cost dublu/triplu față de grila instituției destinatare	0-3 luni - decizie administrativă	−1,2 à 1,8% PIB deficit în 24 luni	Rezistența rețelei de beneficiari — tocmai ei vor aplica sau refuza măsura
Publicarea în timp real a virărilor din Legea Bugetului cu justificare, sursă și beneficiar	3-6 luni - modificare metodologică	Trasabilitate imediată - audit public posibil	Transparența elimină caracterul discreționar - cost politic maxim
Reconcilierea obligatorie a execuției bugetare a anului anterior înainte de adoptarea bugetului următor	6-12 luni - modificare legislativă	Elimină divergența 107,5 mld. lei și rescrierea CA	Impune responsabilitate pentru execuțiile trecute - nepopular
Limitarea la 10% a volumului OUG din totalul activității legislative	12-24 luni - modificare constituțională	Restaurează rolul Parlamentului	Impune celor care au construit mecanismul să îl demonteze
Criteriu obiectiv publicat și auditat pentru alocările TVA de echilibrare	Imediat — modificare HG	Elimină 87% din anomaliile mecanismului TVA	Elimină instrumentul de redistribuire politică locală

Fiecare din aceste măsuri este fezabilă tehnic. Niciuna nu necesită ani de reformă sau negocieri externe. Toate au întâmpinat și vor întâmpina rezistența maximă a structurilor care beneficiază de sistemul actual. Un sistem construit pentru beneficiul proiectanților săi.

Adresare finală

Această lucrare a fost scrisă fără mandate, fără finanțare publică sau privată, fără protecție instituțională și fără certitudinea că va fi citită de cei care au puterea să acționeze pe baza ei.

A fost scrisă din convingerea că o hartă clară a realității este, în sine, un act de rezistență față de ambiguitatea deliberată. Date publice. Calcule verificabile.

Iar concluziile sunt derivate, nu inventate.

Responsabilitatea rămâne a celor care au ales să construiască și să perpetueze sistemul descris și a celor care au ales și aleg să privească în altă parte.

Andreea Ecaterina GUDIN

București, Mai 2026

ecaterinagudin@gmail.com | andreeagudin.com