



MINISTERUL FINANTELOR

Cabinet Ministru

MEMORANDUM

De la: **Adrian CĂCIU**, ministrul finanțelor

Avizat: **Sorin-Mihai GRINDEANU**, viceprim ministru, ministrul transporturilor și
infrastructurii

9. **Sorin-Mihai CÎMPEANU**, ministrul educației



Tema: Memorandum de aprobare a cadrului de analiză a cheltuielilor publice și a temei analizei în domeniul educație, în perioada 2022-2023

Ținta principală a analizei de eficientizare a cheltuielilor publice pe o activitate are ca scop emiterea unor concluzii asupra modului de utilizare a fondurilor publice în concordanță cu principiile privind economicitatea, eficacitatea și eficiența.

Astfel prin:

- economicitate urmărim dacă s-a minimizat costul resurselor alocate unei acțiuni/activități/programe analizate, fără a compromite realizarea în bune condiții a obiectivelor;
- eficacitate urmărim gradul de îndeplinire a obiectivelor declarate ale unei acțiuni/activități/programe analizate și relația dintre impactul planificat și impactul efectiv realizat al acțiunii/activității/programului respective;
- eficiență urmărim maximizarea raportului dintre rezultatele obținute și costul resurselor utilizate în vederea obținerii acestora.

1. Context

Programul Național de Reformă 2021 (PNR), la Cap.3 *Priorități în materie de reforme*, prevede, ca măsură, inițierea și desfășurarea unei analize de eficientizare a cheltuielilor publice (pe o activitate sau un domeniu de mici dimensiuni financiare).

Programul Național de Reformă reprezintă platforma-cadru pentru definirea reformelor structurale și a priorităților de dezvoltare care ghidează evoluția României, în concordanță cu recomandările specifice de țară în contextul Semestrului European.

Începând cu anul 2011, PNR a fost corelat cu obiectivele Strategiei Europa 2020, fiind adaptat evoluțiilor din cadrul Semestrului European. Practic, PNR continuă să reprezinte obligația fiecărui stat membru UE de a transpune la nivel național obiectivele de creștere economică durabilă și incluzivă ale UE.

Unul dintre obiectivele generale ale *Pilonul III*¹ al **Planului Național de Redresare și Reziliență (PNRR)**, *Componenta C8/Reforma fiscală și reforma sistemului de pensii*, este îmbunătățirea eficienței cheltuielilor publice². Pentru realizarea acestuia, *Reforma 3/Îmbunătățirea mecanismului de programare bugetară* prevede două jaloane (201 și 203) referitoare la realizarea analizelor de cheltuieli în domeniile educație și sănătate. Jalonul 201 cuprinde trei etape principale pentru finalizarea și publicarea până în T2 2023 a rapoartelor analizelor de cheltuieli, iar jalonul 203 prevede implementarea măsurilor aprobate în bugetul anului 2024.

În Figura 1 prezentăm caracteristicile Reformei 3 așa cum sunt înscrise în PNRR:

¹ PNRR, Pilonul III Creștere inteligentă, sustenabilă și favorabilă incluziunii, inclusiv coeziune economică, locuri de muncă, productivitate, competitivitate, cercetare, dezvoltare și inovare, precum și o piață internă funcțională, cu întreprinderi mici și mijlocii (IMM-uri) puternice, <https://mfe.gov.ro/pnrr/>

² PNRR, Pilonul III, Componenta C8: 0.3 Îmbunătățirea eficienței cheltuielilor publice, prin creșterea transparenței procesului de bugetare, îmbunătățirea sistemului de monitorizare și raportare a programelor bugetare, prioritizarea proiectelor mari de investiții, efectuarea analizei cheltuielilor în toate sectoarele publice și consolidarea rolului Consiliului fiscal, cu sprijinul digitalizării procedurilor bugetare, <https://mfe.gov.ro/pnrr/>

Figura 1: Extras din PNRR³

Reforma PNRR	Jalon	Indicator	Termen	Descriere
Reforma 3. Îmbunătățirea mecanismului de programare bugetară	<u>201</u> Finalizarea analizei cheltuielilor în sectoarele sănătății și educației	Publicarea analizei cheltuielilor în domeniile educației și sănătății	T2 2023	<p>Analiza cheltuielilor în sectoarele sănătății și educației se efectuează în trei etape principale:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Memorandum în Guvern de prezentare a analizei cheltuielilor în sectoarele sănătății și educației. 2. Crearea unor grupuri de lucru tematice cu reprezentanți ai Ministerului de Finanțe, ai Ministerului Sănătății, ai Casei Naționale de Asigurări de Sănătate/ai Ministerului Educației. 3. Colectarea de date, finalizarea analizelor și prezentarea rezultatelor.
	<u>203</u> Proiectul de lege a bugetului pentru 2024 include recomandările analizei cheltuielilor (sectoarele sănătății și educației)	Proiectul de buget include rezultatele analizelor cheltuielilor în sectoarele sănătății și educației	T4 2023	Proiectul de buget pe anul 2024 va reflecta măsurile aprobate din analizele de cheltuieli în sectoarele sănătății și educației.

Această reformă, în ceea ce privește analizele de eficientizare a cheltuielilor publice, se regăsește și în Programul de Guvernare 2021-2024⁴.

2. Obiectivele unei analize de eficientizare a cheltuielilor publice

Din perspectiva politicii bugetare, România trebuie să urmărească economisirea fondurilor publice pe termen scurt, dar și îmbunătățirea eficacității și eficienței cheltuirii banilor publici pe termen mediu/lung, principii care ajută la respectarea anumitor constrângeri instituite prin reglementări europene, în special cele care privesc deficitul bugetar.

Utilizarea fondurilor publice trebuie să aibă ca rezultat livrarea de servicii publice de calitate către populație, iar pentru a evita utilizarea defectuoasă a acestora regăsită

³ <https://mfe.gov.ro/pnrr/>

⁴ Programul de Guvernare 2021-2024, adoptat prin Hotărârea Parlamentului nr. 42/2021 pentru acordarea încrederii Guvernului prevede la cap. VI Planul național de redresare și reziliență: "... finalizarea analizei cheltuielilor în domeniul sănătății și domeniul educației; ... proiectul de buget pe anul 2024 include recomandările analizei cheltuielilor (din domeniul sănătății și al educației)"

în risipă, ineficacitate și ineficiență ce afectează direct politica bugetară, se impune să se desfășoare analize de cheltuieli în toate sectoarele publice.

Spre deosebire de exercițiile cu scop de economisire proiectate astfel încât să fie îndeplinite obiectivele bugetare pe termen scurt, aceste analize de cheltuieli vizează analiza sistematizată și în profunzime a domeniilor de cheltuieli selectate, din perspectiva obiectivelor programelor și politicilor bugetare.

Principalele obiective ale analizelor de cheltuieli sunt:

- prioritizarea cheltuielilor prin identificarea acelor acțiuni/activități/programe care nu dau randament sau care nu se pot implementa la momentul realizării analizei de cheltuieli și ale căror fonduri ar putea fi redistribuite pentru finanțarea altor acțiuni/activități/programe prioritare;
- îmbunătățirea raportului dintre calitatea serviciilor furnizate și resursele bugetare cheltuite;
- reglarea și modificarea mecanismelor, practicilor și legislației aplicabile, care se dovedesc că îngreunează sau blochează procedurile de lucru ale angajaților și care conduc la risipă, ineficiență și ineficacitate;
- consolidarea fiscală și crearea unui cadru fiscal care să răspundă noilor cerințe, prin identificarea de măsuri potențiale de economisire.

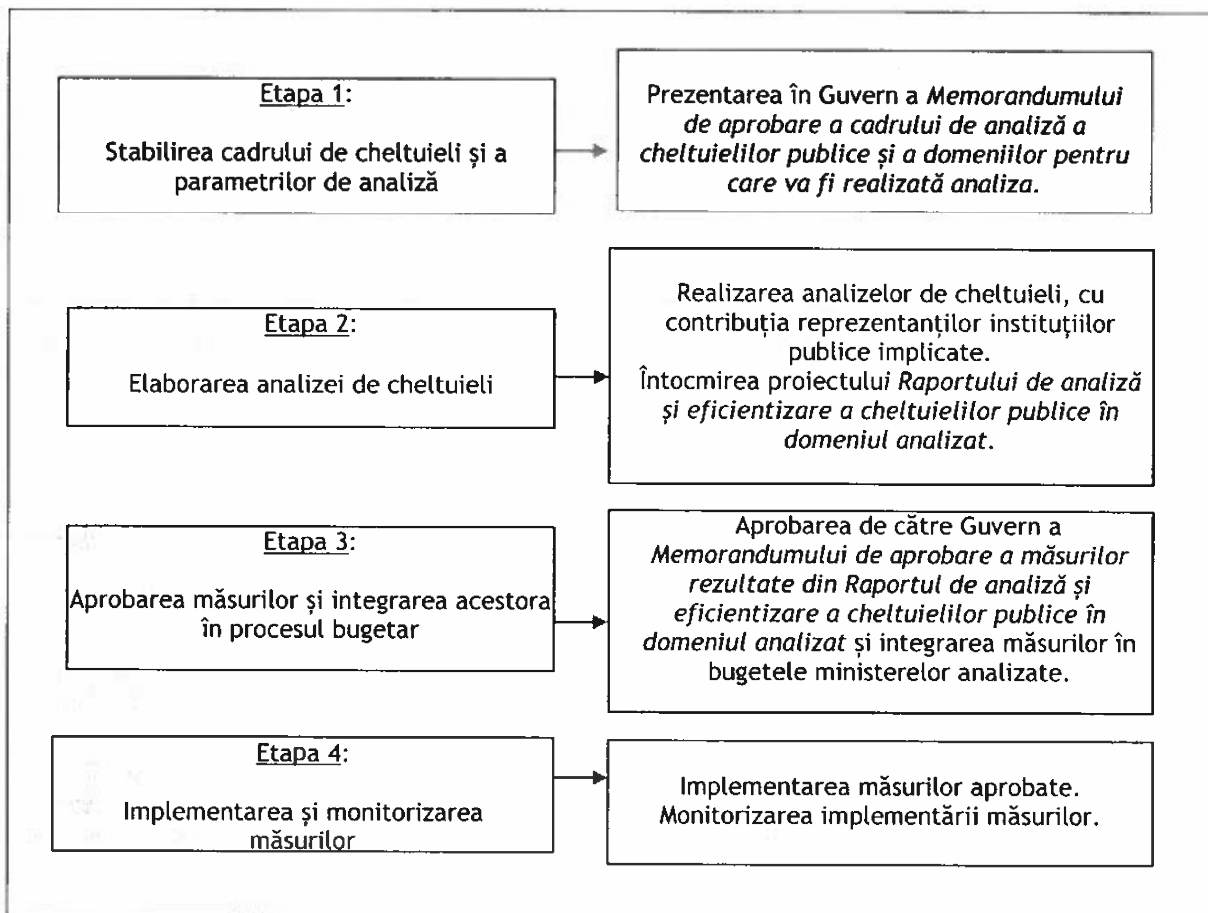
3. Desfășurarea unei analize de eficientizare a cheltuielilor publice

O analiză de eficientizare a cheltuielilor publice presupune o evaluare aprofundată a evoluției, în timp, a cheltuielilor și a rezultatelor implementării politicilor publice, cu scopul de a identifica măsuri ce conduc la eficientizarea cheltuielilor publice pe termen mediu sau lung.

Potrivit Reformei 3 din PNRR, pe bază de Memorandum, inițiat de Ministerul Finanțelor, Guvernul va aproba o strategie multianuală și un calendar pentru realizarea acesteia, astfel încât analizele de cheltuieli să se realizeze sistematic, pentru toate sectoarele publice pentru fiecare acțiune/activitate/program a/al unui domeniu. Cadrul și tema de analiză a cheltuielilor publice vor fi aprobate de Guvern punctual, după care măsurile și propunerile rezultate din analizele cheltuielilor vor fi incluse în proiectele de buget.

Etapele procesului de analiză a cheltuielilor sunt prezentate în Figura 2.

Figura 2: Etapele procesului de analiză a cheltuielilor



În cadrul Etapei 1 se parcurg următoarele faze:

- se identifică activitatea sau domeniul și instituțiile publice care urmează să fie supuse analizei;
- se stabilesc:
 - cadrul și tema de analiză și se elaborează termenii de referință care cuprind obiectivele și țintele de economisire sau eficientizare;
 - calendarul analizei.
- se elaborează, de către Ministerul Finanțelor, prin Compartimentul de analiză și eficientizare a cheltuielilor publice (CAECP), Memorandumul în care sunt stabilite toate elementele de mai sus. După avizarea de către instituțiile publice implicate, Memorandumul se aprobă de Guvern. Stabilirea clară a obiectivelor și a țintelor asigură organizarea adecvată a procesului analitic pentru îndeplinirea obiectivelor guvernamentale.

Etapa a 2-a se realizează prin activitatea grupurilor de lucru, iar în cadrul acesteia se parcurg următoarele faze:

- se constituie grupurilor de lucru;
- se întrunesc grupurile de lucru, alcătuite din reprezentanți ai Ministerului Finanțelor și ai instituțiilor publice implicate în analiza cheltuielilor. Reprezentanții instituțiilor publice pun la dispoziția grupurilor de lucru datele și informațiile necesare realizării analizei, participă activ la lucrările de analiză, propun opțiuni de realocare a fondurilor publice pentru a fi analizate și luate în considerare alături de propunerile de economii sau de alte propuneri viabile și pertinente, astfel încât, în final, să se poată elabora Raportul de analiză și eficientizare a cheltuielilor publice în termenul aprobat de Guvern.
 - se elaborează opțiunile de analiză propriu-zisă a cheltuielilor publice;
 - se identifică zonele de ineficiență din domeniile analizate de către participanții la lucrările grupurilor de lucru, în vederea elaborării documentului de diagnoză și se propun măsurile de eficientizare a cheltuielilor publice prin elaborarea fișelor de măsuri. Aceste documente se transmit instituțiilor implicate, spre avizare, anexate la o adresă de înaintare către instituția implicată;
 - se organizează, după caz, dezbateri între reprezentanți ai conducerii instituțiilor publice implicate în analiza cheltuielilor și reprezentanți ai conducerii Ministerului Finanțelor pentru reconcilierea măsurilor propuse, întâlniri organizate în cel mult 5 zile lucrătoare de la înregistrarea adresei de înaintare la registratura instituției implicate;
 - se întocmește, de către CAECP, proiectul *Raportului de analiză și eficientizare a cheltuielilor publice în domeniul analizat*, pe baza documentului de diagnoză, a fișelor de măsuri și a concluziilor rezultate din reconcilierea măsurilor de eficientizare.

Analiza cheltuielilor presupune examinarea atât a cheltuielilor pe naturi de cheltuieli conform structurii clasificăției economice, a planurilor strategice instituționale, a informațiilor privind indicatorii de performanță ai programelor, cât și a analizelor externe efectuate de Curtea de Conturi, UE, Banca Mondială și alte organizații interne și internaționale.

În cadrul Etapei a 3-a se parcurg următoarele faze:

- inițierea de către Ministerul Finanțelor, prin CAECP, a *Memorandumului pentru aprobarea măsurilor rezultate din Raportul de analiză și eficientizare a cheltuielilor publice în domeniul analizat* și transmiterea acestuia la Guvern;
- aprobarea Memorandumului de către Guvern și comunicarea aprobării acestuia conform metodologiei desfășurării ședințelor Guvernului;
- stabilirea limitelor de cheltuieli, pe baza măsurilor și propunerilor aprobate de Guvern pentru instituțiile publice implicate în analiza cheltuielilor

și comunicarea acestora cu *"Scrisoarea cadru privind contextul macroeconomic, metodologia de elaborare a proiectelor de buget pe anul respectiv și a estimărilor pentru anii următori, precum și limitele de cheltuieli stabilite pe ordonatorii principali de credite"*.

În cadrul Etapei a 4-a se parcurg următoarele faze:

- implementarea măsurilor din *Memorandumul pentru aprobarea măsurilor rezultate din Raportul de analiză și eficientizare a cheltuielilor publice în domeniul analizat*, de către instituțiile publice implicate;
- monitorizarea de către Ministerul Finanțelor, prin CAECP, a implementării măsurilor aprobate de Guvern, fază care presupune:
 - acțiuni de verificare a stadiului de realizare a măsurilor aprobate de Guvern finalizate prin întocmirea unui Raport⁵ privind modul de ducere la îndeplinire a măsurilor dispuse;
 - informarea periodică a Guvernului despre modul de implementare a măsurilor aprobate.

4. Cadrul și tema analizei de eficientizare a cheltuielilor publice din domeniul educație

4.1 Cadrul analizei

Pentru a stabili cadrul analizei, pe baza datelor și informațiilor privind execuția bugetară a Ministerului Educației din perioada 2017 - 2019⁶ și a indicatorilor fizici de care Ministerul Finanțelor a dispus la data elaborării prezentului Memorandum, am constatat următoarele:

Deși s-au făcut eforturi în sensul creșterii alocărilor bugetare pentru educație, unii dintre indicatorii de rezultat centralizați la nivelul Uniunii europene⁷ nu prezintă valori satisfăcătoare.

De exemplu, rezultatele obținute în anul 2018 la evaluările standardizate ale OECD (testele PISA) referitoare la lectură, matematică și științe, în cazul elevilor având vârsta de 15 ani, înregistrează, pentru România, valorile de 40,8%, 46,6% respectiv 43,9%, față de media EU-27, de 22,5%, 22,9% respectiv 22,3%.

Un alt indicator este participarea la învățământul preșcolar a copiilor cu vârsta cuprinsă între 3 ani și vârsta de înscriere în învățământul obligatoriu care, în anul 2019, înregistrează pentru România valoarea de 78,6%, față de media EU-27, de 92,8%.

De asemenea, rata de părăsire timpurie a școlii, care măsoară procentul tinerilor cu vârste cuprinse între 18 și 24 de ani din totalul populației de aceeași vârstă, având cel mult studii gimnaziale, și care nu sunt cuprinși în nicio formă de educație sau de formare

⁵ Raport cunoscut în literatura de specialitate ca *Raport de follow-up*

⁶ Datele aferente exercitiilor 2020 și 2021 nu se iau în considerare fiind considerate nerepresentative, din cauza influenței pandemiei de COVID 19.

⁷ European Commission, Romania, Education and Training Monitor 2021, <https://op.europa.eu/webpub/eac/education-and-training-monitor-2021/en/romania.html>

profesională, a înregistrat în anul 2020, în cazul României, valoarea de 15,6% față de media europeană EU-27, de 8,7%, în aceeași perioadă.

Totuși, o serie de indicatori de cheltuieli, prezentați sintetic mai jos, au înregistrat în aceleași perioade creșteri semnificative, după cum urmează:

- cheltuielile pentru bunuri și servicii, pe total au scăzut, însă în structura lor unele cheltuieli au crescut, respectiv: cheltuielile pentru încălzire și iluminat (+ 8,2%), alte cheltuieli pentru funcționare (+14,3%);
- transferurile către instituțiile publice, au crescut și ele cu 27,1%, de la 82,5 milioane lei la 104,9 milioane lei;
- ajutoarele sociale au crescut în anul 2018, față de anul 2017, cu 8,9%;
- la titlul "Alte cheltuieli" bursele au crescut cu 14,3%. Sumele aferente persoanelor cu handicap neîncadrate au crescut în 2019 față de 2018 cu 25,1%, iar despăgubirile civile au crescut în anul 2019, față de 2018, de 20,5 ori (de la 16,9 milioane lei la 346,1 milioane lei);
- la titlul "Active nefinanciare", categoria de cheltuieli "Mașini, echipamente și mijloace de transport" a crescut cu 40,3%.

În bugetul pe anul 2022 alocările pentru cheltuielile prezentate mai sus au crescut semnificativ față de cele din anul 2019: la bunuri și servicii cu 22,5 milioane lei; transferuri către instituțiile publice cu 62,8 milioane lei; ajutoare sociale cu 52,2 milioane lei; burse cu 58,3 milioane lei; sume aferente persoanelor cu handicap neîncadrate cu 23,7 milioane lei; active nefinanciare, pe total, cu 20,4 milioane lei.

4.2 Tema analizei

"Eficientizarea cheltuielilor cu bunuri și servicii, transferuri către instituțiile publice, finanțarea de bază a învățământului preuniversitar și subvenționarea unor cheltuieli aferente cluburilor sportive, asistența socială, alte cheltuieli, active nefinanciare, aferente acțiunilor/ activităților/programelor finanțate prin bugetul de stat pentru învățământul preuniversitar, prin bugetul Ministerului Educației"

Prin tema de analiză propusă prin prezentul Memorandum se urmărește analizarea cheltuielilor enumerate în titlul temei, pentru identificarea acelor acțiuni/ activități/ programe ineficiente care pot genera nu numai risipă, dar și obținerea unor rezultate nesatisfăcătoare, cu scopul de a identifica economii, care să fie direcționate, prin proiectul de buget pentru anul 2024, către alte categorii de cheltuieli finanțate de la bugetul de stat prin bugetul Ministerului Educației.

4.3 Obiectivele analizei

4.3.1 Obiectiv general: Îmbunătățirea eficienței și eficacității cheltuielilor publice prin:

- identificarea cheltuielilor ineficiente, ineficace sau neeconomice finanțate de la bugetul de stat prin bugetul Ministerului Educației;
- stabilirea de măsuri care să permită redistribuirea alocațiilor bugetare în cadrul bugetului Ministerului Educației pentru alte acțiuni/activități/programe finanțate prin proiectul de buget pe anul 2024.

4.3.2 Obiective specifice

- 4.3.2.1** Analiza cheltuielilor cu bunuri și servicii.
- 4.3.2.2** Analiza transferurilor între unități ale administrației publice.
- 4.3.2.3** Analiza asistenței sociale.
- 4.3.2.4** Analiza altor cheltuieli.
- 4.3.2.5** Analiza cheltuielilor de capital, respectiv, a activelor nefinanciare.

4.4 Țintele analizei:

1. Identificarea cheltuielilor ineficiente, ineficace sau neeconomice
2. Identificarea, ca urmare a analizelor, a economiilor care urmează să fie redistribuite în cadrul bugetului Ministerului Educației prin proiectul de buget pe anul 2024
3. Cuprinderea rezultatelor și a măsurilor propuse în proiectul bugetului pe anul 2024
4. Urmărirea ducerii la îndeplinire de către Ministerul Educației a măsurilor propuse

4.5 Termeni de referință:

- **aria de analiză:**

Analiza cantitativă și calitativă de tip retrospectiv a cheltuielilor pentru acțiuni/activități/programe finanțate de la bugetul de stat prin bugetul Ministerului Educației.

Pentru realizarea acestei analize se vor avea în vedere, fără a se limita la acestea, toate cheltuielile finanțate de la bugetul de stat prin bugetul Ministerului Educației aferente învățământului preuniversitar.

Complementar cheltuielilor se pot analiza și alte aspecte semnificative necesare furnizării serviciilor de educație preuniversitară, care ar putea aduce plus de valoare calității învățământului de stat din România.

- **analiza se va realiza pentru perioada 2017 - 2019**

Dacă pe parcursul efectuării analizei sunt disponibile date statistice pentru anii 2020-2021, se va analiza punctual și această perioadă de la caz la caz.

- **impactul estimat pe termen mediu/lung:**

- reducerea ratei de abandon școlar pentru învățământul primar și gimnazial, prin identificarea și eliminarea cauzelor producerii acestui fenomen și implementarea de măsuri atractive pentru participarea la actul de școlarizare, rată care a crescut până la nivelul de 1,8% în perioada 2014-2019, față de 1,4%, cât înregistra în anul școlar 2012-2013;
- creșterea numărului absolvenților din învățământul gimnazial, ai căror rată de absolvire înregistrează scăderi de la an la an; de exemplu, rata de repetenție la clasa a VIII-a a crescut la peste 3% în perioada 2014-2019, față de 2,7% cât a înregistrat în perioada 2012-2014;
- îmbunătățirea rezultatelor la evaluările internaționale standardizate ale elevilor (ex. testele PISA);
- creșterea accesului la educație pentru toate categoriile sociale, în special, a acelor provenite din medii defavorizate;

4.6 Instituții publice implicate: Ministerul Educației

Totodată, în afara Ministerului Educației, din categoria instituțiilor publice implicate mai pot face parte și alte instituții publice care au avut/au în derulare proiecte conexe sau complementare obiectivelor urmărite prin analiza de eficientizare a cheltuielilor publice și care vor fi identificate pe parcursul analizei.

4.7 Grupul de lucru

Grupul de lucru pentru analiza cheltuielilor publice din domeniul educație se va constitui din reprezentanți ai Ministerului Finanțelor și din reprezentanți nominalizați de Ministerul Educației, care vor fi comunicați Ministerului Finanțelor în termen de maximum 5 zile lucrătoare de la data aprobării prezentului memorandum, precum și din reprezentanți ai eventualelor instituții implicate, la solicitarea Ministerului Finanțelor. Nominalizările reprezentanților în grupurile de lucru vor fi făcute prin ordin de ministru sau decizie a conducătorului instituției, după caz.

Totodată, se va avea în vedere ca la lucrările grupului de lucru să participe atât specialiști cu funcție de execuție cât și specialiști cu funcție de conducere, din fiecare instituție implicată. Activitatea persoanelor desemnate ca reprezentanți în grupurile de lucru presupune o implicare serioasă, activă și profesionistă care este esențială pentru a asigura succesul procesului de analiză.

La lucrările grupurilor de lucru pot fi invitate personalități/experti în domeniul educației, care să contribuie la atingerea scopului acestora cu date/informații/analize/rapoarte aferente cheltuielilor analizate și/sau prin identificarea de posibile soluții în vederea îmbunătățirii calității serviciilor publice avute în vedere de analiză.

4.8 Calendarul procesului de analiză

Calendarul procesului de analiză a cheltuielilor publice din domeniul *educație*, având ca temă *eficientizarea cheltuielilor pentru acțiuni/activități/programe*

finanțate de la bugetul de stat, prin bugetul Ministerului Educației, este armonizat cu termenele stabilite pentru acțiunile din PNRR, respectiv:

Figura 3: Eșalonarea pe trimestre a acțiunilor din PNRR

Acțiuni PNRR	2022		2023	
	T3	T4	T1	T2
Elaborarea analizei de cheltuieli în domeniul educație	<ul style="list-style-type: none"> - <i>Memorandum de aprobare a cadrului și temei de analiză a cheltuielilor publice în domeniul educației.</i> - Stabilirea componenței grupului de lucru. - Întâlniri ale grupului de lucru; colectarea datelor. (continuare în T4) 	<ul style="list-style-type: none"> - Întâlniri ale grupului de lucru; colectarea datelor. - Elaborarea <i>Documentului de diagnoză și a Fișelor de măsuri</i> care conțin și calendarul de implementare aferent fiecărei măsuri. 	<ul style="list-style-type: none"> - Elaborarea proiectului <i>Raportului de analiză și eficientizare a cheltuielilor publice în domeniul educație</i>; transmiterea proiectului <i>Raportului de analiză</i> către Comisia Europeană. - Elaborarea <i>Memorandumului de aprobare a măsurilor rezultate din Raportul de analiză și eficientizare a cheltuielilor publice în domeniul educație.</i> 	<ul style="list-style-type: none"> - Aprobarea de către Guvern a <i>Memorandumului de aprobare a măsurilor rezultate din Raportul de analiză și eficientizare a cheltuielilor publice în domeniul educație.</i>

Având în vedere cele prezentate, Ministerul Finanțelor propune aprobarea cadrului analizei de eficientizare a cheltuielilor publice, cu tema *"Eficientizarea cheltuielilor cu bunuri și servicii, transferuri către instituțiile publice, finanțarea de bază a învățământului preuniversitar și subvenționarea unor cheltuieli aferente cluburilor sportive, asistența socială, alte cheltuieli, active nefinanciare, aferente acțiunilor/ activităților/programelor finanțate prin bugetul de stat pentru învățământul preuniversitar, prin bugetul Ministerului Educației"*, conform prezentului Memorandum.