

PROPUNERE DE POLITICI PUBLICE

1) Instituția inițiatoare
Ministerul Finanțelor Publice

2) Formularea problemei

În anul 2004 a fost adoptată Legea datoriei publice nr.313/2004, intrată în vigoare începând cu 1 ianuarie 2005, urmare continuării procesului de îmbunătățire a cadrului legislativ aferent managementului datoriei publice. În esență, legea a avut ca obiectiv principal interdicția unei alte entități, în afara Ministerului Finanțelor Publice, de a contracta împrumuturi în numele și contul Guvernului României, astfel încât obiectivele de strategie privind managementul datoriei publice să fie centralizate la un singur nivel. Legea preciza pentru prima oară obiectivele urmărite de Ministerul Finanțelor Publice prin administrarea portofoliului de datorie publică guvernamentală, precum și instrumentele care pot fi utilizate în acest sens.

Principala problemă apărută în implementarea Legii datoriei publice nr.313/2004 a fost dificultatea în abordarea la nivel de portofoliu a procesului de administrare a datoriei publice guvernamentale, urmare menținerii posibilității contractării de împrumuturi de către Ministerul Finanțelor Publice și a subîmprumutării acestora autorităților administrației publice centrale. Astfel, în loc să se realizeze o finanțare a deficitului bugetar, s-a recurs preponderent la finanțarea de proiecte, contractându-se un număr considerabil de împrumuturi guvernamentale de valori mici, denumite în valute diferite, cu condiții și termene de rambursare diferite, având totodată, prin prisma lichidității acestor instrumente, costuri asociate mai mari. De asemenea, prin recurgerea la împrumuturi, urmare neefectuării la timp a tragerilor, se plătesc instituțiilor financiare internaționale în special comisioane de neutilizare, precum și alte comisioane specifice acestui tip de instrumente.

Urmare acestei abordări, a crescut considerabil numărul de operațiuni de realizat la nivelul portofoliului de datorie publică și, implicit, și riscul operațional, neobținându-se o structură optimă a acestui portofoliu.

Aplicarea acestei legi, precum și recomandările ulterioare ale Băncii Mondiale, Fondului Monetar Internațional și ale experților angajați în cadrul proiectului Phare RO 02 586/03.04.03 „Îmbunătățirea sistemului de management al trezoreriei statului”, au evidențiat necesitățile:

- ca Ministerul Finanțelor Publice să fie administratorul datoriei guvernamentale nu doar în sensul contractării sale, ci și al derulării împrumuturilor contractate (efectuarea tragerilor și rambursare);
- eliminării criteriului de rezidență la momentul contractării datoriei publice, având în vedere faptul că, o dată cu liberalizarea contului de capital, atât nerezidenții cât și rezidenții au acces la toată gama de instrumente emise de stat pe piețele financiare interne și respectiv, externe;
- eliminării obligativității aprobării prin lege a plafonului de îndatorare publică având în vedere redefinirea scopurilor contractării datoriei publice guvernamentale și intenția de stabilire a unor limite de îndatorare anuale prin aprobarea legii anuale a bugetului de stat și, implicit, a aprobării deficitului bugetar care trebuie finanțat și a volumului datoriei publice de refinanțat;
- clarificării contextului în care Guvernul României contractează împrumuturi în vederea sprijinirii balanței de plăți și rezervelor monetare ale statului (Raportul de monitorizare pentru România aferent anului 2005, în cadrul capitolului 11 Uniunea Economică și Monetară), prin eliminarea posibilității de a contracta împrumuturi cu această destinație.

3) Denumirea politicii

Managementul datoriei publice (Administrarea datoriei publice guvernamentale, precum și autorizarea și monitorizarea datoriei publice locale)

4) Scop

Menținerea în limite sustenabile a nivelului datoriei publice și corelarea cu politicile de atingere a convergenței

5) Obiective generale:

Creșterea eficienței, transparenței și predictibilității în managementul datoriei publice guvernamentale

Obiective specifice

- Reducerea costurilor pe termen lung asociate datoriei publice guvernamentale contractate și a riscurilor de neplată a obligațiilor la scadență de către autoritățile administrației publice centrale
- Dezvoltarea pieței titlurilor de stat
- Optimizarea structurii portofoliului de datorie publică guvernamentală

- Creșterea flexibilității procesului de administrare a datoriei publice guvernamentale și centralizarea la nivelul Ministerului Finanțelor Publice a tuturor operațiunilor specifice datoriei publice

6) Beneficiari: Guvernul, reprezentat prin Ministerul Finanțelor Publice, autoritățile administrației publice locale, operatorii economici, instituții financiare și de credit.

7) Variante de soluționare	Varianta 1	Impact	Buget
	Finanțarea deficitului bugetar, eliminarea subîmprumuturilor către autoritățile administrației publice centrale și acordarea prin lege de subîmprumuturi și garanții de stat către autoritățile administrației publice locale și companii, în condițiile plății comisionului la fondul de risc	<p>Economic:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Ministerul Finanțelor Publice va fi administratorul datoriei publice guvernamentale nu doar în sensul contractării sale, ci și al derulării împrumuturilor contractate (efectuarea tragerilor și a plăților reprezentând serviciul datoriei publice, precum și a altor operațiuni pentru reducerea costurilor și a riscurilor asociate acestora); - astfel, se va trece de la o finanțare pe proiecte la asigurarea finanțării deficitului bugetar, cheltuielile anuale aferente proiectelor propuse de ministerele de linie urmând a fi incluse în bugetele anuale ale acestora; - datoria publică va crește anual doar cu valoarea deficitului bugetului general consolidat și cu împrumuturile pentru refinanțarea datoriei publice și se elimină creșterea datoriei pentru împrumuturile contractate pentru finanțarea de proiecte ale administrației publice centrale, care la nivelul anului 2007 reprezintă 675 milioane euro; - impactul asupra deficitului bugetar este pozitiv prin prisma eficientizării managementului datoriei publice guvernamentale, evitându-se contractarea unor împrumuturi mici, cu condiții de rambursare diferite 	-

		<p>și cu costuri asociate mai mari, cât și atingerea obiectivelor de dezvoltare a pieței titlurilor de stat și, implicit, crearea unui portofoliu format preponderent din instrumente de piață, tranzacționate pe piețe secundare lichide, ușor restructurabil, în vederea atingerii unei structuri optimale în funcție de condițiile de piață existente;</p> <ul style="list-style-type: none"> - se elimină una dintre problemele actuale și anume, neefectuarea la timp a tragerilor, care atrage costuri suplimentare asociate datoriei contractate, prin prisma comisioanelor de neutilizare percepute de anumiți finanțatori. La nivelul anului 2006 s-au plătit comisioane de neutilizare pentru împrumuturile contractate de autoritățile administrației publice centrale în valoare de 10,5 milioane lei; - se exclude posibilitatea delegării obligației de rambursare a împrumuturilor către beneficiarii finali – autorități ale administrației publice centrale, fiind creată încă o pârghie în scopul creșterii eficienței, transparenței și predictibilității în managementul datoriei guvernamentale. În momentul rambursării integrale a împrumuturilor subîmprumutate / garantate autorităților administrației publice centrale se vor elimina cheltuielile administrative aferente derulării acestor împrumuturi; - prin plata unui comision la fondul de risc pentru subîmprumuturile acordate și pentru garanțiile acordate administrațiilor publice locale, statul se asigură împotriva riscurilor de neplată a obligațiilor de către subîmprumutați/garanți; - aprobarea la nivelul Parlamentului, prin adoptarea 	
--	--	------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	--

		<p>unei legi, a emiterii garanțiilor de stat și a acordării de subîmprumuturi, numai după obținerea avizului din partea Comitetului Interministerial de Garanții și Credite de Comerț Exterior. Acest lucru are în vedere limitarea ponderii datoriei guvernamentale garantate în totalul datoriei guvernamentale, reducându-se astfel riscul asumat de Ministerul Finanțelor Publice prin neplata la scadență a obligațiilor ce revin garanțiilor/subîmprumutațiilor și, implicit, a creșterii creanțelor bugetare neîncasate;</p> <ul style="list-style-type: none"> - prin managementul riscului se va optimiza portofoliul de datorie în sensul minimizării pe termen lung a costurilor asociate, precum și al limitării riscurilor aferente; - pentru îmbunătățirea transparenței și predictibilității se va institui obligativitatea promovării unei strategii de management al datoriei publice guvernamentale pe termen mediu, cu specificarea obiectivelor și a instrumentelor care se au în vedere pe termen mediu în scopul administrării eficiente a datoriei. 	
		<p>Social:</p> <ul style="list-style-type: none"> - prin prisma eficientizării managementului datoriei publice guvernamentale și contractarea unor împrumuturi în condiții avantajoase se reduc cheltuielile cu dobânzile și comisioanele aferente datoriei publice, iar veniturile bugetare neutilizate în acest scop pot fi direcționate pentru finanțarea altor activități cu scop social 	
	Varianta 2	Impact	Buget
	Mentținerea situației actuale	Economic:	-
	Finanțarea pe proiecte	- coexistă finanțarea pe proiecte cu finanțarea	

	<p>combinată cu finanțarea deficitului bugetar, păstrarea subîmprumuturilor către autoritățile administrației publice centrale și acordarea de subîmprumuturi către autoritățile administrației publice locale și emiterea de garanții de stat fără a se plăti comision la fondul de risc</p>	<p>deficitului bugetar, cheltuielile anuale aferente proiectelor fiind incluse în bugetele anuale privind creditele interne și externe ale acestora. Pentru anul 2007 au fost aprobate prin Legea bugetului de stat nr.486/2006, cheltuieli bugetare aferente împrumuturilor subîmprumutate/garantate ministerelor de linie, după cum urmează:</p> <ul style="list-style-type: none"> • intrări din credite interne și externe în valoare de 4.914,9 milioane lei • rambursări de rate de capital și plăți de dobânzi și comisioane în valoare de 3.868,1 milioane lei <p>- se contractează împrumuturi pentru finanțarea unor proiecte specifice ale ministerelor de linie, de valori relativ mici, în condiții de rambursare diferite și cu costuri asociate mai mari;</p> <p>- numărul foarte ridicat de operațiuni determină creșterea riscului operational;</p> <p>- finanțarea de proiecte îngreunează foarte mult optimizarea portofoliului de datorie, crescând expunerea față de riscurile de piață;</p> <p>- una dintre problemele actuale o reprezintă neefectuarea la timp a tragerilor, care atrage costuri suplimentare asociate datoriei contractate, prin prisma comisioanelor de neutilizare percepute de anumiți finanțatori;</p> <p>- în prezent Ministerul Finanțelor Publice delegă obligația de rambursare a împrumuturilor către beneficiarii finali – autorități ale administrației publice centrale, acesta fiind un impediment în privința transparenței și predictibilității în managementul datoriei guvernamentale;</p>	
--	-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	--

		<p>- nu se prevede plata unui comision la fondul de risc pentru împrumuturile contractate direct de stat și subîmprumutate autorităților administrației publice locale sau a împrumuturilor contractate de aceste autorități cu garanția statului, în acest caz statul nefiind asigurat împotriva riscului de neplata a obligațiilor la scadență de către autoritățile administrației publice locale. La nivelul anului 2006 plățile efectuate din fondul de risc pentru împrumuturile subîmprumutate/garantate autorităților administrației publice locale au fost în valoare de 6,5 milioane lei.</p>	
		<p>Social:</p> <p>- plata de dobânzi și comisioane mai mari decât în varianta 1, ceea ce scade resursele financiare disponibile pentru finanțarea proiectelor sociale</p>	
	<p>Varianta 3 Finanțarea deficitului bugetar, eliminarea subîmprumuturilor către autoritățile administrației publice centrale și locale</p>	<p>Impact</p> <p>Economic:</p> <p>- pot fi afectate disponibilitățile din contul general al trezoreriei statului, atât prin diminuarea disponibilităților autorităților administrației publice locale, cât și prin acordarea de împrumuturi de valori mai mari acestor autorități pentru finanțarea temporară a golerilor de casă.</p> <p>Condițiile actuale de creditare a autorităților administrației publice locale nu sunt favorabile eliminării posibilității contractării de împrumuturi de către Ministerul Finanțelor Publice cu scopul de a le subîmprumuta autorităților publice locale.</p>	Buget
		<p>Social:</p> <p>- plata de dobânzi și comisioane mai mari decât în</p>	-

		varianta 1 și 2, ceea ce scade resursele financiare disponibile pentru finanțarea proiectelor sociale	
--	--	-------------------------------------------------------------------------------------------------------	--

8) Procesul de consultare	<p>Organizații, instituții consultate</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Ministerul Administrației și Internelor 2. Banca Națională a României 3. Comisia de dialog social din Ministerul Finanțelor Publice 4. Asociația municipiilor din România 5. Asociația orașelor din România 6. Asociația comunelor din România 7. Fondul Monetar Internațional 8. Banca Mondială 	<p>Rezultatul consultării (variante alternative de soluționare propuse, puncte de vedere, poziții exprimate):</p> <p>Asociația municipiilor din România și Asociația orașelor din România nu au exprimat un punct de vedere.</p> <p>Toate celelalte instituții și organizații consultate au agreat varianta 1.</p>
---------------------------	----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------

9) Varianta de soluție recomandată: varianta 1	<p>Prezentarea variantei</p> <p>Finanțarea deficitului bugetar, eliminarea subîmprumuturilor către autoritățile administrației publice centrale și acordarea prin lege de subîmprumuturi și garanții de stat către autoritățile administrației publice locale și companii, în condițiile plății comisionului la fondul de risc</p> <hr/> <p>- beneficii:</p> <ul style="list-style-type: none"> • nivelul cheltuielilor cu plata dobânzilor și comisioane mai mici la bugetul de stat • reducerea costurilor asociate datoriei pe termen lung • îmbunătățirea managementului datoriei publice guvernamentale 	<p>Termene preconizate:</p> <p>A se vedea planul de acțiune</p>	<p>Buget estimat</p> <p>-</p>
--------------------------------------------------------------	------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	-----------------------------------------------------------------	-------------------------------

	<ul style="list-style-type: none"> • reducerea/limitarea riscurilor asociate datoriei și abordarea strategică la nivel de portofoliu • creșterea transparenței și predictibilității în acest domeniu <p>- riscuri: riscul de neplată a obligațiilor la scadență de către subîmprumutați/ garantați de stat în cazul datoriei publice guvernamentale și de către garantați în cazul datoriei publice locale</p> <p>- impact detaliat:</p> <p>- reducerea cheltuielilor bugetare cu dobânzile la datoria publică, care în anul 2006 au fost de 2.489,7 milioane lei, ca urmare a îmbunătățirii managementului datoriei publice și contractării datoriei publice guvernamentale în cele mai bune condiții existente pe piață, în funcție de necesitățile de finanțare a deficitului bugetar;</p> <p>- reducerea graduală a ponderii datoriei publice guvernamentale garantate în totalul datoriei publice guvernamentale, ca urmare a introducerii obligativității aprobării de către Parlament a emiterii de garanții de stat cu impact asupra reducerii cheltuielilor bugetare și, implicit, a deficitului bugetului de stat.</p> <p>Această tendință s-a observat și în anul 2006, când ponderea datoriei publice guvernamentale garantate în totalul datoriei publice guvernamentale era de 23,5% față de 33,5%, cât s-a înregistrat la sfârșitul anului 2005;</p> <p>- eliminarea cheltuielilor bugetare aferente plății comisioanelor de neutilizare pentru împrumuturile contractate de la autoritățile administrației publice</p>		
--	------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	--	--

	<p>centrale.</p> <p>Față de anul 2006, când aceste cheltuieli au fost în valoare de 10,5 milioane lei, în anii următori nivelul acestor cheltuieli se va reduce treptat, până la eliminarea totală în momentul rambursării finale a împrumuturilor subîmprumutate/garantate autorităților administrației publice centrale;</p> <p>-plata comisionului la fondul de risc pentru împrumuturile contractate direct de stat și subîmprumutate autorităților administrației publice locale sau a împrumuturilor contractate de aceste autorități cu garanția statului va determina scăderea nivelului alocațiilor bugetare, care vin în completarea disponibilităților existente în fondul de risc pentru asigurarea plăților.</p> <p>Dacă la nivelul anului 2007 aceste alocații sunt în sumă de 475,7 milioane lei în anii următori se prognozează a avea un trend descrescător, ajungând ca pentru anul 2010 nivelul prognozat să fie în sumă de 94,1 milioane lei.</p> <p>Pentru anul 2008 estimăm că se vor reduce dobânzile la datoria guvernamentală cu circa 26 milioane lei, iar plățile în contul comisionului de neutilizare aferent împrumuturilor subîmprumutate se vor reduce la nivelul anului 2006, respectiv 10,5 milioane lei.</p>		
	<p>- grupuri vizate:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Ministerul Finanțelor Publice • autoritățile administrației publice locale • operatori economici 		

	<ul style="list-style-type: none"> • instituții financiare și de credit • alte categorii de investitori de pe piețele financiare interne și externe 		
	<p>- modalități și termene de monitorizare/evaluare:</p> <ul style="list-style-type: none"> • anual, îndeplinirea obiectivelor privind managementul datoriei publice în conformitate cu strategia pe termen mediu de management al datoriei publice guvernamentale • anual, analiza execuției cheltuielilor bugetare aferente datoriei publice 		
	<p>- indicatori de performanță:</p> <ul style="list-style-type: none"> • nivelul cheltuielilor bugetare cu dobânzile și comisioanele aferente datoriei publice • gradul de îndatorare publică a României (să fie sub limita de 60 % stabilită prin Tratatul de la Maastricht) • ponderea datoriei publice garantate în total datorie publică guvernamentală • ponderea datoriei în monedă locală/ponderea datoriei în valută în total datorie publică guvernamentală • ponderea datoriei cu rată fixă de dobândă /ponderea datoriei cu rată variabilă de dobândă în total datorie publică guvernamentală • ponderea datoriei tranzacționabile/ponderea datoriei netranzacționabile în total datorie publică guvernamentală 		

Planul de acțiuni

Activități necesare implementării

1. Adoptarea legii datoriei publice
2. Adoptarea hotărârii Guvernului pentru aprobarea normelor metodologice de aplicare a legii

Termen de realizare	Responsabil	Buget	Rezultate	Raport de monitorizare	Raport de evaluare
Iulie 2007	Ministerul Finanțelor Publice (Unitatea de Management a Trezoreriei Statului): director general adjunct Liliana Mitre	-	Legea datoriei publice	Decembrie 2007 Decembrie 2008	Decembrie 2009
Iulie 2007	Ministerul Finanțelor Publice (Unitatea de Management a Trezoreriei Statului): director general adjunct Liliana Mitre	-	Hotararea Guvernului pentru aprobarea normelor metodologice de aplicarea a legii datoriei publice	Decembrie 2007 Decembrie 2008	Decembrie 2009