



Nr.180.042/12.02.2008

**APROB,
MINISTRUL ECONOMIEI ȘI FINANTELOR
VARUJAN VOSGANIAN**

**PROPUN APROBAREA,
SECRETAR GENERAL
IOAN NICOLESCU**

**RAPORT DE MONITORIZARE
Privind implementarea politicii publice „Managementul datoriei publice
(Administrarea datoriei publice guvernamentale, precum și autorizarea și
monitorizarea datoriei publice locale)”**

Prezentul raport de monitorizare a fost întocmit conform structurii prevăzute de Hotărârea Guvernului nr.775/2005 pentru aprobarea Regulamentului privind procedurile de elaborare, monitorizare și evaluare a politicilor publice la nivel central, cu modificările și completările ulterioare.

1. Denumirea politicii publice:

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

2. Instituții și departamente însărcinate cu monitorizarea politicii publice:

Ministerul Economiei și Finanțelor – Unitatea de politici publice, pe baza datelor furnizate de către Direcția generală de trezorerie și datorie publică

3. Metodologia monitorizării (indicatori utilizați):

- 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.

4. Respectarea termenelor

Activitatea	Termen preconizat	Termen realizat
1. Adoptarea legii datoriei publice	Iulie 2007	Ordonanța de urgență a Guvernului nr.64/2007 privind datoria publică a fost publicată în Monitorul Oficial nr.439 din 28 iunie 2007 și modificată și completată prin Ordonanța de urgență a Guvernului nr.141/2007 (publicată în Monitorul Oficial nr.873 din 20 decembrie 2007)
2. Adoptarea hotărârii Guvernului pentru aprobarea normelor metodologice de aplicare a legii	Iulie 2007	Hotărârea Guvernului nr.1470/2007 pentru aprobarea Normelor metodologice de aplicare a Ordonanței de urgență a Guvernului nr. 64/2007 privind datoria publică a fost publicată în Monitorul Oficial nr.870 din 19 decembrie 2007

5. Costurile implementării

Implementarea politicii publice nu a necesitat alocarea de resurse financiare suplimentare de către Ministerul Economiei și Finanțelor.

6. Descrierea desfășurării activităților cuprinse în planul de acțiune și compararea acestora cu conținutul activităților prezentate în propunerea de politici publice corespunzătoare

Scurt istoric

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 fostului Minister al 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 fostul Minister al 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 fostul Minister al 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, denominate 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 plăteau 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 fostul Minister al 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.

Acțiuni întreprinse

În baza planului de acțiune aprobat a fost adoptată Ordonanța de urgență a Guvernului nr.64/2007 privind datoria publică.

Având în vedere:

- portofoliul de credite care necesită amendare conform prevederilor art. 14 din Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 64/2007 privind datoria publică, compus din peste 150 de credite contractate de la bănci comerciale și instituții financiare internaționale;
 - necesitatea prelungirii termenelor prevăzute în cuprinsul art. 14 din Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 64/2007, pentru amendarea corespunzătoare a acordurilor de împrumut prin introducerea unei clauze de novație cu schimbare de debitor în vederea preluării spre administrare de către Ministerul Economiei și Finanțelor a împrumuturilor contractate cu garanția statului sau contractate de Ministerul Economiei și Finanțelor și subîmprumutate;
 - timpul necesar modificării corespunzătoare a actelor normative de aprobare sau ratificare a acordurilor de împrumut contractate direct sau garantate de stat;
 - necesitatea creării bazei legale pentru efectuarea din bugetul de stat a tuturor cheltuielilor ocazionate de amendarea acordurilor din împrumut,
- Ordonanța de urgență a Guvernului nr.64/2007 privind datoria publică a fost modificată și completată în luna decembrie 2007 prin Ordonanța de urgență a Guvernului nr.141/2007.

Normele metodologice de aplicare ale Ordonanței de urgență a Guvernului nr.64/2007, cu modificările și completările ulterioare, au fost aprobate prin Hotărârea Guvernului nr.1470/2007.

După o perioadă de 5 luni de implementare a Ordonanței de urgență a Guvernului nr.64/2007 **indicatorii** stabiliți în propunerea de politică publică înregistrează următoarele valori:

- nivelul cheltuielilor bugetare cu dobânzile și comisioanele aferente datoriei publice;
- La data de 30 noiembrie 2007 ponderea cheltuielilor cu dobânzile și comisioanele în total cheltuieli bugetare a fost de 2,2%, comparativ cu 2,4% nivel înregistrat la sfârșitul anului 2006.

- gradul de îndatorare publică a României (să fie sub limita de 60 % stabilită prin Tratatul de la Maastricht);

Comparativ cu sfârșitul anului 2006 când nivelul acestui indicator era de 18,5%, la data de 30 noiembrie 2007 datoria publică a României reprezenta 19,1% din PIB, cu mult sub nivelul recomandat de 60%.

- ponderea datoriei publice garantate în total datorie publică guvernamentală;

La data de 30 noiembrie 2007 ponderea datoriei publice guvernamentale garantate în total datorie publică guvernamentală era de 18,5% față de nivelul de 23,5%, nivel înregistrat la

sfârșitul anului 2006. În cursul anului 2007 nivelul datoriei publice guvernamentale garantate s-a diminuat, conducând la reducerea riscului de plată asumat de Ministerul Economiei și Finanțelor în calitate de garant și, implicit, a cheltuielilor bugetare.

- ponderea datoriei în monedă locală/ponderea datoriei în valută în total datorie publică guvernamentală;

La sfârșitul anului 2006 ponderea datoriei în valută în total datorie publică guvernamentală era de 59,1%. În cursul anului 2007 s-a înregistrat o reducere a ponderei datoriei contractate în valută în total datorie publică guvernamentală, astfel că la 30 noiembrie 2007 aceasta era 49,6%. Reducerea ponderii datoriei contractate în valută și creșterea ponderii datoriei contractate în lei are ca principal impact reducerea riscului pe care îl reprezintă fluctuația cursului de schimb al valutilor de contract față de moneda națională, care poate determina o creștere a nivelului serviciului aferent datoriei guvernamentale și, implicit, al nivelului cheltuielilor bugetare.

- ponderea datoriei cu rată fixă de dobândă/ponderea datoriei cu rată variabilă de dobândă în total datorie publică guvernamentală;

Față de sfârșitul anului 2006, când ponderea datoriei publice guvernamentale contractată cu rata variabilă a dobânzii era de 32,8%, la data de 30 noiembrie 2007 acest indicator era de 31,8%. Reducerea nivelului acestui indicator are ca rezultat un grad mai mare de predictibilitate în estimarea nivelului serviciului aferent datoriei publice guvernamentale și, implicit, a cheltuielilor bugetare aferente.

- ponderea datoriei tranzacționabile/ponderea datoriei netranzacționabile în total datorie publică guvernamentală.

La 30 noiembrie 2007 ponderea datoriei tranzacționabile în total datorie publică guvernamentală avea un nivel de 23,2 %, față de 18,4% înregistrat la 31 decembrie 2006. La aceeași dată ponderea datoriei netranzacționabile în total datorie publică guvernamentală era de 76,8%, față de 81,6%, nivel înregistrat la 31 decembrie 2006.

7. Neconcordanțe (motivații)

Adoptarea actului normativ privind datoria publică s-a făcut prin ordonanță de urgență a Guvernului, și nu prin lege, așa cum prevedea planul de acțiune, motivat de:

- necesitatea asigurării finanțării deficitului bugetului de stat în condiții cât mai eficiente și în condițiile limitării riscurilor aferente datoriei publice guvernamentale, prin preluarea cât mai rapidă a operațiunilor de natura datoriei publice guvernamentale de către Ministerul Economiei și Finanțelor, atât pentru portofoliul existent, cât și pentru noile împrumuturi;
- complexitatea și dimensiunea operațiunilor și demersurilor necesare a fi realizate în vederea preluării, începând cu anul 2008, a operațiunilor specifice datoriei publice

guvernamentale contractate înainte de data intrării în vigoare a Ordonanței de urgență a Guvernului nr.64/2007 fie de către ordonatorii de credite cu garanția statului sau contractate de către Ministerul Economiei și Finanțelor și subîmprumutate acestora, respectiv semnarea protocoalelor de predare-primire cu ordonatorii principali de credite, modificarea acordurilor de împrumut contractate direct sau garantate de stat, precum și a actelor normative de aprobare ori de ratificare a acestora, precum și sincronizarea acestora cu etapele și calendarul procesului de elaborare a proiectului bugetului de stat pentru anul 2008, pentru care termenul limită de depunere la Guvern era 30 septembrie 2007.

De asemenea, având în vedere:

- portofoliul de credite care necesită amendare conform prevederilor art. 14 din Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 64/2007 privind datoria publică, compus din peste 150 de credite contractate de la bănci comerciale și instituții financiare internaționale;
 - necesitatea prelungirii termenelor prevăzute în cuprinsul art. 14 din Ordonanța de urgență a Guvernului nr.64/2007, pentru amendarea corespunzătoare a acordurilor de împrumut prin introducerea unei clauze de novăție cu schimbare de debitor în vederea preluării spre administrare de către Ministerul Economiei și Finanțelor a împrumuturilor contractate cu garanția statului sau contractate de Ministerul Economiei și Finanțelor și subîmprumutate;
 - timpul necesar modificării corespunzătoare a actelor normative de aprobare sau ratificare a acordurilor de împrumut contractate direct sau garantate de stat;
 - necesitatea creării bazei legale pentru efectuarea din bugetul de stat a tuturor cheltuielilor ocazionate de amendarea acordurilor din împrumut,
- Ordonanța de urgență a Guvernului nr.64/2007 privind datoria publică a trebuit să fie modificată și completată prin Ordonanța de urgență a Guvernului nr.141/2007 (publicată în Monitorul Oficial nr.873 din 20 decembrie 2007).

Necesitatea modificării și completării Ordonanței de urgență a Guvernului nr.64/2007 a dus la adoptarea cu întârziere față de planul de acțiune propus în propunerea de politică publică, a Hotărârii Guvernului nr.1470/2007 pentru aprobarea normelor metodologice de aplicare ale Ordonanței de urgență a Guvernului nr.64/2007.

8. Concluzie

Având în vedere nivelul indicatorilor monitorizați putem spune că implementarea politicii publice conduce la atingerea obiectivelor propuse.

9. Recomandăm implementarea politicii publice modificată din acest domeniu, în varianta concretizată în

- Ordonanța de urgență a Guvernului nr.64/2007 privind datoria publică, cu modificările și completările ulterioare și
- Hotărârea Guvernului nr.1470/2007 pentru aprobarea normelor metodologice de aplicare ale Ordonanței de urgență a Guvernului nr.64/2007.

10. Difuzare:

Prezentul raport de monitorizare va fi comunicat:

- Direcției generale de trezorerie și datorie publică;
- Secretariatului General al Guvernului.

**DIRECTOR
ANCA MARICA**

**Elaborat de MANAGER PUBLIC
MIHAELA NEDELCU**