

**Raport de evaluare
al politicii publice “Managementul datoriei publice
(Administrarea datoriei publice guvernamentale, precum și autorizarea și monitorizarea
datoriei publice locale)”**

Raportul de evaluare al politicii publice a fost întocmit conform structurii prevăzute în *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. Metodologia evaluării politicii publice:

Structura însărcinată cu evaluarea politicii publice este Unitatea de politici publice, pe baza datelor furnizate de către Direcția generală de trezorerie și datorie publică.

Indicatorii utilizați

- gradul de îndatorare publică a României (să fie sub limita de 60%, stabilită prin Tratatul de la Maastricht);
 - nivelul cheltuielilor bugetare cu dobânzile și comisioanele aferente datoriei publice;
 - 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.
- **Realizarea obiectivelor în raport cu cele prevăzute în propunerea de politică publică:**

Obiective stabilite	Obiective realizate
- Reducerea costurilor de datorie publică guvernamentală contractate și a riscurilor de neplată a obligațiilor de plată la scadență de către autoritățile administrației publice centrale;	- Acest obiectiv nu a putut fi atins. Creșterea ponderii cheltuielilor bugetare cu dobânzile și comisioanele înregistrată în anul 2009 s-a produs pe fondul crizei economice mondiale care a afectat și economia românească și s-a datorat în principal creșterii volumului dobânzilor și comisioanelor aferente finanțărilor rambursabile contractate pe piața internă de capital în scopul finanțării deficitului bugetar care în anul 2009 a fost de 7,2% din PIB față de un deficit de 3,2% din PIB în anul 2007.
- Dezvoltarea pieței titlurilor de stat;	- Dezvoltarea pieței titlurilor de stat În anul 2009 finanțarea deficitului bugetar s-a realizat în proporție de 60% prin emisiunea de titluri de stat pe piața internă cu maturități de 1,3,6 și 12 luni precum și 3,4 și 5 ani.

<p>- Optimizarea structurii portofoliului de datorie publică guvernamentală;</p> <p>- Creșterea flexibilității procesului de administrare a datoriei publice guvernamentale;</p> <p>- Îndeplinirea criteriului de convergență în ceea ce privește datoria publică (datorie publică mai mică de 60% din PIB) până în anul 2015.</p>	<p>- Optimizarea structurii portofoliului de datorie publică guvernamentală; Finanțarea deficitului bugetar în anul 2009 și refinanțarea datoriei publice guvernamentale a fost realizată în principal din surse interne și în completare din surse externe, prin:</p> <ul style="list-style-type: none"> • emisiuni de titluri de stat în lei, respectiv certificate de trezorerie cu discount și obligațiuni de stat de tip benchmark pe piața internă, cu scadențe pe termen mediu, la 3 și 5 ani; • împrumuturi pe piața internă, precum și împrumuturi externe destinate finanțării de proiecte; • contractarea unor finanțări externe noi în cadrul pachetului financiar extern încheiat cu FMI, Comunitatea Europeană și Banca Mondială; • sume recuperate de către Autoritatea pentru Valorificarea Activelor Statului din activele bancare neperformante și sume recuperate de Ministerul Economiei în baza O.U.G. nr. 249/2000. <p>- Creșterea flexibilității procesului de administrare a datoriei publice guvernamentale; În procesul de administrare a datoriei publice guvernamentale Ministerul Finanțelor Publice a avut în vedere adaptarea permanentă a instrumentelor de datorie la modificările intervenite în principal pe piața internă și la cerințele investitorilor.</p> <p>- Îndeplinirea criteriului de convergență în ceea ce privește datoria publică (datorie publică mai mică de 60% din PIB) până în anul 2015. În perioada 2007-2009 datoria publică s-a situat între 19,9% și 29,3% din PIB. Dinamica acestui indicatori s-a încadrat în niveluri acceptabile, care nu au afectat echilibrele macroeconomice.</p>
--	---

4. Descrierea activităților desfășurate, precum și evaluarea acestora în funcție de indicatorii precizați

4.1. Adoptarea Ordonanței de urgență a Guvernului nr.64/2007 a fost determinată 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 Finanțelor Publice, atât pentru portofoliul existent, cât și pentru împrumuturile noi;
- complexitatea și dimensiunea operațiunilor și demersurilor necesar a fi realizate în vederea preluării începând cu anul 2009 a operațiunilor specifice datoriei publice guvernamentale în contul împrumuturilor contractate înainte de data intrării în vigoare a prezentei ordonanțe de urgență de către ordonatorii de credite pentru împrumuturile contractate cu garanția statului sau contractate de către Ministerul Finanțelor Publice 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 2009.

4.2. Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 64/2007, aprobată cu modificări și completări, prin Legea nr.109/2008, a adus următoarele modificări privind administrarea datoriei publice guvernamentale:

- abordarea separată a procesului de administrare a datoriei publice guvernamentale, activitate care revine în exclusivitate Ministerului Finanțelor Publice, față de procesul de administrare a datoriei publice locale, realizat de autoritățile administrației publice locale;
- eliminarea criteriului de rezidență la momentul contractării datoriei publice, având în vedere că odată cu liberalizarea contului de capital atât nerezidenții cât și rezidenții au acces la toată gama de instrumente emise de stat atât pe piața financiară internă, cât și pe piețele financiare externe;
- definirea obiectivelor prevăzute în strategia de administrare a datoriei publice guvernamentale;
- eliminarea subîmprumuturilor către autoritățile administrației publice centrale, realizându-se trecerea de la o finanțare pe proiecte la asigurarea finanțării deficitului bugetar, cheltuielile anuale aferente proiectelor propuse de autoritățile administrației publice centrale urmând a fi incluse în bugetele anuale ale acestora;
- aprobarea prin lege a beneficiarilor garanțiilor de stat, precum și a beneficiarilor acordurilor de împrumut subsidiar (subîmprumutațiilor);
- eliminarea obligativității aprobării prin lege a plafonului de îndatorare publică, volumul maxim al împrumuturilor care pot fi contractate în cursul unui an urmând a fi aprobat fie prin legea anuală a bugetului de stat, fie prin legile de aprobare a acordării de garanții sau subîmprumuturi;
- preluarea spre administrare de către Ministerul Finanțelor Publice a împrumuturilor contractate de ordonatorii principali de credite cu sau fără garanția statului sau contractate de Ministerul Finanțelor Publice și subîmprumutate acestora. Fondurile necesare asigurării serviciului aferent acestor împrumuturi vor fi incluse în bugetul de stat, prin bugetul Ministerului Finanțelor Publice - Acțiuni Generale. De asemenea, tragerile sumelor aferente împrumuturilor guvernamentale vor fi efectuate de către Ministerul Finanțelor Publice, în scopul creșterii transparenței și eficienței administrării datoriei.

4.3. Ordonanța de urgență a Guvernului nr.64/2007 a fost modificată prin Ordonanța de urgență a Guvernului nr.141/2007, aprobată cu modificări și completări prin Legea nr.149/2008. Potrivit acestei ordonanțe de urgență, principalele îmbunătățiri ale Ordonanței de urgență a Guvernului nr.64/2007 sunt:

- s-a introdus posibilitatea contractării de împrumuturi cu Comisia Europeană destinate susținerii balanței de plăți, în conformitate cu Regulamentul Uniunii Europene nr.322/2002, în cazul apariției unor dificultăți majore privind balanța de plăți. De această asistență financiară România poate beneficia de la momentul aderării la Uniunea Europeană până la momentul adoptării monedei Euro;
- Ministerul Finanțelor Publice poate accepta ca ordonatorii principali de credite să încheie contracte de tip leasing financiar, numai în urma analizei comparative a costurilor și riscurilor asociate acestor tipuri de contracte cu cele ale celorlalte tipuri de finanțări destinate finanțării deficitului bugetar, și în condițiile respectării obiectivelor și principiilor prevăzute în strategia pe termen mediu privind administrarea datoriei publice guvernamentale;
- preluarea spre administrare de către Ministerul Finanțelor Publice a împrumuturilor contractate de ordonatorii principali de credite cu sau fără garanția statului sau contractate de Ministerul Finanțelor Publice și subîmprumutate acestora începând cu 2009;
- reglementarea modului în care se efectuează regularizarea cu bugetul de stat a influențelor financiare rezultate din plata serviciului datoriei publice guvernamentale, în cadrul fiecărui împrumut.

4.4. 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 și Hotărârea Guvernului nr.683/2008.

În data de 24 noiembrie 2008, Hotărârea Guvernului nr.1470/2007 a fost completată și modificată prin Hotărârea Guvernului nr.1458/2008.

Începând cu data intrării în vigoare a acestei hotărâri, contractele externe de leasing financiar ale instituțiilor publice centrale s-au transferat de la datorie privată la datorie publică guvernamentală, iar raportarea s-a efectuat exclusiv către Ministerul Finanțelor Publice. Împrumuturile contractate de ministerele de linie cu garanția statului reprezintă datorie publică guvernamentală directă.

4.5. Elaborarea Strategiei privind datoria publică guvernamentală pentru perioada 2008-2012

Având în vedere cele mai bune practici în administrarea datoriei publice guvernamentale, recomandările Fondului Monetar Internațional, ale Băncii Mondiale, precum și ale experților și consultanților implicați în cadrul diferitelor proiecte de asistență de care Ministerul Finanțelor Publice a beneficiat în ultimii ani în domeniul trezoreriei și datoriei publice, în anul 2007, odată cu modificarea cadrului legislativ aferent datoriei publice prin adoptarea Ordonanței de urgență a Guvernului nr.64/2007 a fost instituită obligativitatea elaborării unei strategii pe termen mediu de administrare a datoriei publice guvernamentale, revizibilă anual, în funcție de modificările condițiilor de piață sau a necesităților de finanțare a deficitului bugetar și/sau refinanțare a datoriei publice guvernamentale.

Strategia privind administrarea datoriei publice guvernamentale a fost elaborată prin consultarea Băncii Naționale a României și diseminată participanților la piață precum și mediilor investiționale, fiind postată și pe site-ul Ministerului Finanțelor Publice. Prin acest document, Ministerul Finanțelor Publice își face cunoscute obiectivele și instrumentele pe care le are în vedere în procesul de administrare a datoriei publice guvernamentale.

Prin Strategia de administrare a datoriei publice guvernamentale pentru perioada 2008-2010 au fost stabilite obiective (ținte indicative) privind structura portofoliului datoriei guvernamentale, în scopul "optimizării" acesteia, în contextul estimărilor macroeconomice (în special a celor legate de creșterea economică, deficitul bugetar și inflație), a celor privind evoluțiile piețelor financiare interne și externe, precum și a particularităților aferente procesului de administrare a datoriei publice guvernamentale în România.

Evoluțiile piețelor financiare interne și externe corelate cu înrăutățirea condițiilor macroeconomice interne determină revizuirea strategiei de administrare a datoriei publice guvernamentale pentru perioada 2010-2012, document care este în curs de elaborare.

Ca urmare a implementării Ordonanței de urgență a Guvernului nr.64/2007, cu modificările și completările ulterioare, **indicatorii stabiliți în politica publică au înregistrat următoarele valori:**

- Gradul de îndatorare publică a României (să fie sub limita de 60 % din PIB, stabilită prin Tratatul de la Maastricht):

Grad de îndatorare publică a României	31 decembrie 2007	31 decembrie 2008	31 decembrie 2009
		19,9% din PIB	21,2% din PIB

Cu toate că, așa cum reiese din tabelul prezentat, gradul de îndatorare publică a României înregistrat la data de 31 decembrie 2009 era cu mult sub nivelul recomandat de 60%, în continuare Ministerul Finanțelor Publice va urmări asigurarea creșterii controlate a datoriei publice guvernamentale, astfel încât să nu fie afectată capacitatea statului de a asigura serviciul aferent și, deci, imaginea externă a României pe piețele financiare externe.

- Nivelul cheltuielilor bugetare cu dobânzile și comisioanele aferente datoriei publice guvernamentale:

Ponderea cheltuielilor cu dobânzile și comisioanele aferente datoriei publice guvernamentale în totalul cheltuielilor bugetului de stat	31 decembrie 2007	31 decembrie 2008	31 decembrie 2009
		3,5%	3,6%

La data de 31 decembrie 2009 ponderea cheltuielilor cu dobânzile și comisioanele aferente datoriei publice guvernamentale în totalul cheltuielilor bugetului de stat au fost de 5% comparativ cu 3,5% nivel înregistrat la sfârșitul primului an de implementare a politicii publice.

Creșterea ponderii cheltuielilor bugetare cu dobânzile și comisioanele înregistrată în anul 2009 s-a produs pe fondul crizei economice mondiale care a afectat și economia românească și s-a datorat în principal creșterii volumului dobânzilor și comisioanelor aferente finanțării rambursabile contractate pe piața internă de capital în scopul finanțării deficitului bugetar care în anul 2009 a fost de 7,2% din PIB față de un deficit de 3,2% din PIB în anul 2007.

- Ponderea datoriei publice garantate în total datorie publică guvernamentală:

Ponderea datoriei publice garantate în total datorie publică guvernamentală	31 decembrie 2007	31 decembrie 2008	31 decembrie 2009
		11,8%	8,7%

La data de 31 decembrie 2009 ponderea datoriei publice guvernamentale garantate în total datorie publică guvernamentală era de 7,2%, în scădere față nivelele înregistrate la sfârșitul anilor 2007 și 2008. În perioada 2007 - 2009 prin aplicarea politicii publice, Ministerul Finanțelor Publice a reușit să mențină trendul descendent al datoriei publice guvernamentale garantate, reducând astfel riscul de plată asumat în calitate de garant și implicit a cheltuielilor bugetare.

În anul 2009, Guvernul României a inițiat o serie de măsuri anticriză pentru susținerea sectoarelor economice prioritare. În acest context se înscrie programul guvernamental “Prima casă”, aprobat prin Ordonanța de urgență a Guvernului nr.60/2009, care are ca obiectiv facilitarea accesului persoanelor fizice la achiziția sau construirea unei locuințe, prin contractarea de credite cu garanția statului. În cursul anului 2009 în cadrul acestui program guvernamental au fost emise garanții de stat în sumă de 2.071,6 milioane lei.

- Ponderea datoriei în monedă locală versus ponderea datoriei în valută în total datorie publică guvernamentală:

Ponderea datoriei în monedă locală/ponderea datoriei în valută în total datorie publică guvernamentală	31 decembrie 2007	31 decembrie 2008	31 decembrie 2009
		53,2%/46,8%	59,6%/40,4%

Comparativ cu anii anteriori, în cursul anului 2009 s-a înregistrat o creștere a ponderii datoriei contractate în valută în total datorie publică guvernamentală, astfel că la 31 decembrie 2009 aceasta era de 52,5%.

Creșterea ponderii datoriei publice guvernamentale contractată în valută s-a realizat în principal prin contractarea de împrumuturi denominate în Euro. În structura datoriei publice guvernamentale contractate în valută se observă o creștere a ponderii datoriei contractate în Euro de la 31,0% în 2007 la 41,1% în 2009. Decizia contractării împrumuturilor de stat în moneda Euro a avut la bază următoarele considerente:

- costul mai redus asociat împrumuturilor denominate în Euro
 - eliminarea riscului valutar din perspectiva adoptării monedei unice în anul 2015.
- Ponderea datoriei cu rată fixă de dobândă versus ponderea datoriei cu rată variabilă de dobândă în total datorie publică guvernamentală:

Ponderea datoriei cu rată variabilă de dobândă în total datorie publică guvernamentală	31 decembrie 2007	31 decembrie 2008	31 decembrie 2009
		69,3%	69,2%

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 versus ponderea datoriei netranzacționabile în total datorie publică guvernamentală:

Pondere datorie	31 decembrie 2007	31 decembrie 2008	31 decembrie 2009
Ponderea datoriei tranzacționabile în total datorie publică guvernamentală	22,8%	25,9%	40,5%
Ponderea datoriei netranzacționabile în total datorie publică guvernamentală	77,2%	74,1%	59,5%

Creșterea volumului datoriei publice guvernamentale contractate prin instrumente tranzacționabile are efect asupra serviciului aferent datoriei publice guvernamentale prin crearea de referințe privind costul datoriei care urmează a fi contractată.

5. Concluziile evaluării

Evaluarea implementării politicii publice s-a realizat pentru perioada 2007-2009. Valorile înregistrate de indicatorii utilizați indică faptul că în perioada analizată s-au realizat în mare parte obiectivele stabilite, putând să concluzionăm că, prin implementarea acestei politici publice s-au eficientizat activitățile care se desfășoară în domeniul administrării datoriei publice guvernamentale.

Deși în anul 2009, din cauza crizei economice mondiale care a afectat și economia românească necesitățile de finanțare a deficitului bugetar și de refinanțare a datoriei publice guvernamentale au fost mari, prin implementarea politicii publice, Ministerul Finanțelor Publice a reușit să monitorizeze foarte atent nivelul datoriei publice guvernamentale și serviciul aferent, astfel încât dinamica acestor indicatori s-a încadrat în niveluri acceptabile, care nu au afectat echilibrele macroeconomice.

Nivelul deficitului bugetar este strâns legat de evoluția indicatorilor macroeconomici, determinând volumul necesităților de finanțare. Astfel, Ministerul Finanțelor Publice va asigura resursele necesare finanțării deficitului bugetar, urmărind permanent reducerea costurilor cu datoria publică guvernamentală pe termen mediu și lung și limitarea riscurilor asociate portofoliului de datorie publică guvernamentală. În condițiile în care datoria publică guvernamentală va înregistra o creștere, aceasta va fi controlată și monitorizată permanent.

În perioada imediat următoare, ca urmare a evoluțiilor înregistrate pe piețele financiare interne și externe, precum și a modificării condițiilor macroeconomice interne, Strategia de administrare a datoriei publice guvernamentale va fi revizuită, astfel încât realizarea obiectivelor privind optimizarea portofoliului datoriei publice guvernamentale să nu fie periclitată.