

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 Finanțelor Publice – 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 versus ponderea datoriei în valută în total datorie publică guvernamentală;
- ponderea datoriei cu rată variabilă de dobândă versus ponderea datoriei cu rată fixă de dobândă în total datorie publică guvernamentală;
- ponderea datoriei tranzacționabile versus ponderea datoriei netranzacționabile în total datorie publică guvernamentală.

4. Respectarea termenelor

Activitatea	Termen preconizat	Termen realizat
1. Adoptarea legislației în domeniul 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
2. Aprobarea, modificarea și completarea Ordonanței de	-	- Ordonanța de urgență a Guvernului nr.141/2007; - Legea nr. 109/2008 pentru aprobarea Ordonanței de urgență a

urgență a Guvernului nr. 64/2007		Guvernului nr. 64/2007 privind datoria publică; - Legea nr. 149/2008 privind aprobarea Ordonanței de urgență a Guvernului nr. 141/2007 pentru modificarea și completarea Ordonanței de urgență a Guvernului nr. 64/2007 privind datoria publică
3. 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, modificată și completată prin: - Hotărârea Guvernului nr. 683/2008 pentru aprobarea Normelor metodologice de aplicare a prevederilor art. 14 din Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 64/2007 privind datoria publică
4. Modificarea și completarea Hotărârii Guvernului nr.1470/2007 pentru aprobarea Normelor metodologice de aplicare a Ordonanței de urgență a Guvernului nr. 64/2007 privind datoria publică	-	- Hotărârea Guvernului nr. 1458/2008 pentru modificarea și completarea Normelor metodologice de aplicare a Ordonanței de urgență a Guvernului nr. 64/2007 privind datoria publică, aprobate prin Hotărârea Guvernului nr. 1470/2007
4. Adoptarea Strategiei privind managementul datoriei publice guvernamentale	Decembrie 2007	Strategia privind datoria publică guvernamentală a fost adoptată în ședința de Guvern din data de 20 august 2008 prin Memorandum

5. Costurile implementării

Implementarea politicii publice nu a necesitat alocarea de resurse financiare suplimentare, față de cele alocate pentru activitățile curente.

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

Acțiuni întreprinse

1) Adoptarea Ordonanței de urgență a Guvernului nr.64/2007 privind datoria publică, cu modificările și completările ulterioare, 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.

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

- 1) **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;
- 2) **eliminarea criteriului de rezidență la momentul contractării datoriei publice**, având în vedere că o dată 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;
- 3) **definirea obiectivelor și strategiei administrării datoriei publice guvernamentale;**
- 4) **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.
- 6) **aprobarea prin lege a beneficiarilor garanțiilor de stat, precum și a beneficiarilor acordurilor de împrumut subsidiar (subîmprumutaților);**

7) **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;

8) **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.

Ulterior, Ordonanța de urgență a Guvernului nr.64/2007 privind datoria publică a fost modificată prin Ordonanța de urgență a Guvernului nr.141/2007, aprobată cu modificări și completări prin Legea nr.149/2008. Potrivit acesteia, principalele îmbunătățiri aduse Ordonanței de urgență a Guvernului nr. 64/2007 sunt:

1. 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;
2. 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;
3. 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;
4. 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.

2) 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 se transferă de la datorie privată la datorie publică guvernamentală, iar raportarea va fi efectuată exclusiv către

Ministerul Finanțelor Publice. Împrumuturile contractate de ministerele de linie cu garanția statului reprezintă datorie publică guvernamentală directă.

Ca urmare a implementării Ordonanței de urgență a Guvernului nr.64/2007, cu modificările și completările ulterioare, indicatorii stabiliți în propunerea de politică publică înregistrează următoarele valori:

- 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
	3,5%	3,6%

În anul 2008 creșterea cu 0,1% a ponderii cheltuielilor bugetare cu dobânzile și comisioanele s-a datorat în principal deprecierei leului față de EURO, care în anul 2008 a înregistrat un curs mediu de 3,6827 lei/EURO comparativ cu 3,3373 lei/EURO, curs mediu înregistrat în anul 2007.

- 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
	19,9% din PIB	21,2% din PIB
Cu mult sub nivelul recomandat, de 60%		

- Ponderea datoriei publice garantate în total datorie publică guvernamentală

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

În anul 2008 Ministerul Finanțelor Publice nu a emis garanții de stat pentru împrumuturi, menținându-se în continuare trendul descendent al datoriei publice guvernamentale garantate în scopul reducerii riscului de plată asumat de Ministerul Finanțelor Publice în calitate de garant și implicit al cheltuielilor bugetare.

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

Ponderea datoriei în	31 decembrie 2007	31 decembrie 2008
----------------------	-------------------	-------------------

monedă locală/pondera datorii în valută în total datorie publică guvernamentală	53,2%/46,8%	59,6%/40,4%
---	-------------	-------------

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 monedei naționale față de valutele de contract. Deprecierea leului poate determina o creștere a nivelului serviciului aferent datoriei publice guvernamentale și implicit a nivelului cheltuielilor bugetare. În cursul anului 2008 moneda națională a înregistrat o depreciere importantă, în principal față de EURO, astfel încât la data de 31.12.2008 cursul de schimb leu/Euro era de 3,9852lei/EURO față de 3,5971lei/EURO nivel înregistrat la 1.01.2008.

- Ponderea datoriei cu rată variabilă de dobândă versus ponderea datoriei cu rată fixă 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
	70,0%	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
Ponderea datoriei tranzacționabile în total datorie publică guvernamentală	22,8%	25,9%
Ponderea datoriei netranzacționabile în total datorie publică guvernamentală	77,2%	74,1%

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

3. Strategia 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 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 privind datoria publică, cu modificările și completările ulterioare, 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.

Din analiza portofoliului datoriei publice guvernamentale, a evoluțiilor și estimărilor macroeconomice interne și de eficiența pieței interne de capital, precum și a evoluției piețelor externe de capital, cu influențe asupra condițiilor de împrumut aferente României pe piețele financiare internaționale, au rezultat următoarele **obiective principale** ale Strategiei privind datoria publică guvernamentală pentru perioada 2008-2010:

1. *creșterea controlată a datoriei publice guvernamentale;*
2. *reducerea costurilor cu datoria publică guvernamentală pe termen mediu și lung;*
3. *limitarea riscurilor aferente portofoliului de datorie publică guvernamentală, prin:*
 - diminuarea riscurilor financiare (riscul valutar, de rată a dobânzii, de lichiditate/refinanțare)
 - a. creșterea ponderii datoriei publice guvernamentale denuminate în lei în totalul datoriei guvernamentale (minim 55%);
 - b. creșterea ponderii datoriei publice guvernamentale denuminate în EUR în totalul datoriei publice guvernamentale în valută (minim 65%);
 - c. reducerea gradului de refinanțare pentru datoria publică guvernamentală;
 - d. creșterea ponderii datoriei cu dobândă fixă în totalul datoriei publice guvernamentale;
 - e. creșterea datoriei negociabile în totalul datoriei guvernamentale; contractarea datoriei denuminate în valută în principal prin lansarea de

emisiuni de obligațiuni pe piețele internaționale de capital, concomitent cu reducerea împrumuturilor contractate de la instituțiile financiare internaționale;

f. distribuirea cât mai uniformă a serviciului datoriei publice guvernamentale;

- diminuarea riscului de credit (riscul contrapartidei)

a. reducerea riscului bugetar cauzat de acordarea de garanții de stat și subîmprumuturi;

b. utilizarea instrumentelor financiare derivate și managementului activ al lichidităților;

c. riscul de credit în condițiile efectuării de operațiuni de încasări și plăți în valută de către Ministerul Finanțelor Publice;

- reducerea riscului operațional;

4. dezvoltarea pieței titlurilor de stat.

Instrumentele de datorie publică guvernamentală utilizate pentru perioada 2008-2010 sunt:

- emisiunile de titluri de stat pe piața internă;
- emisiunile de titluri de stat pe piața externă de capital;
- împrumuturi de la instituțiile financiare internaționale destinate finanțării deficitului bugetar;
- acordarea de garanții de stat și subîmprumuturi doar pentru proiecte strategice/de interes național.

Instrumentele financiare utilizate pentru administrarea portofoliului datoriei publice guvernamentale sunt instrumente financiare derivate și tranzacțiile de tip bond exchange (preschimbarea titlurilor de stat cu durată rămasă pe termen mediu în titluri cu scadențe pe termen lung) și tranzacții de tip buyback (răscumpararea în avans a titlurilor de stat).

Finanțarea deficitului bugetar în anul 2008 și refinanțarea datoriei publice guvernamentale a fost realizată prin:

- emisiuni de certificate de trezorerie și obligațiuni de stat de tip benchmark pe piața internă în valoare de 12,5 mld lei și o emisiune de Euroobligațiuni pe piețele externe de capital, în valoare de 750 milioane Euro;
- trageri din împrumuturile destinate finanțării de proiecte contractate cu instituțiile financiare internaționale, în sumă de 2,2 mld lei și tranșa de 250 de milioane de Euro din împrumutul contractat de la Banca Europeană de Investiții, destinat cofinanțării contribuției de la bugetul de stat a programelor de investiții eligibile pentru asistența nerambursabilă UE;
- împrumuturi temporare din disponibilitățile contului curent general al trezoreriei statului, în sumă de 12,3 mld lei;
- împrumuturi contractate de autoritățile administrației publice locale, în sumă de 3 mld lei;
- sume recuperate de către Autoritatea pentru Valorificarea Activelor Statului

din activele bancare neperformante și venituri din activitatea de privatizare, în sumă de 0,4 mld lei.

În perioada 2009-2011 se va urmări realizarea obiectivului principal privind menținerea în limite sustenabile a nivelului datoriei publice guvernamentale și asigurarea surselor necesare finanțării deficitelor bugetare și a resurselor de plată a serviciului datoriei la un cost cât mai redus și un nivel al riscului acceptabil, în condițiile dezvoltării pieței titlurilor de stat.

Până la 25 februarie 2009, pe baza consultărilor cu participanții pe piața titlurilor de stat în ceea ce privește volumul și instrumentele de datorie utilizate pentru finanțarea deficitului bugetar, au fost emise titluri de stat în valoare de 12,7 mld lei, din care certificate de trezorerie în valoare de 12,5 mld. lei cu scadențe la 1, 3 și 6 luni, diferența fiind reprezentată de obligațiuni de tip benchmark cu scadența de 5 ani. Prin această politică agresivă de emisie de titluri de stat pentru acoperirea necesarului de finanțare, încă din prima parte a anului 2009 se intenționează crearea unui buffer în trezoreria statului, astfel încât să se reducă intervențiile trezoreriei statului pentru acoperirea golurilor temporare. Comparativ cu randamentul titlurilor de stat emise în luna decembrie, randamentul titlurilor de stat emise de la începutul anului s-a redus cu 1,5% -1,9% în funcție de scadența titlurilor de stat, iar, urmare a deciziei BNR din 5 februarie 2009 de reducere a ratei dobânzii de politică monetară la 10% și a țintei de inflație medie stabilită în acest an la 5%, se așteaptă ca nivelul acestor randamente să se reducă în continuare.

Ținând cont de evoluțiile piețelor financiare din perioada recentă, precum și de modificările semnificative cu privire la necesitățile de finanțare urmare creșterii deficitelor bugetare și a înrăutățirii condițiilor macroeconomice cât și pe cele ale piețelor financiare, în perioada următoare, după definitivarea cadrului macroeconomic pe termen mediu urmare adoptării legii bugetului de stat pe anul 2009, va avea loc revizuirea Strategiei de administrare a datoriei publice guvernamentale 2008-2010, aprobată de Guvern în luna august 2008, modificând orizontul de timp acoperit pentru perioada 2009-2011.

7. Neconcordanțe, întâzieri (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 următoarele:

- 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 noile împrumuturi;
- complexitatea și dimensiunea operațiunilor și demersurilor necesare a fi realizate în vederea preluării, începând cu anul 2009, a operațiunilor specifice

datoriei publice guvernamentale contractate înainte de data intrării în vigoare a Ordonanței de urgență a Guvernului nr.64/2007, cu modificările și completările ulterioare, fie de către ordonatorii de credite 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 și sincronizarea acestora cu etapele și calendarul procesului de elaborare a proiectului bugetului de stat pentru anul 2009, pentru care termenul limită de depunere la Guvern era 30 septembrie 2008.

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, cu modificările și completările ulterioare.

Strategia privind datoria publică guvernamentală nu a fost adoptată la termenul stabilit în planul de acțiune al politicii publice, respectiv decembrie 2007, întârzierea aprobării strategiei fiind datorată în primul rând duratei procesului de consultări cu instituțiile financiare internaționale, băncile creditoare și cu Banca Națională a României.

8. Recomandări

Recomandăm în continuare implementarea politicii publice, în principal prin continuarea implementării obiectivelor principale stabilite prin Strategia privind datoria publică guvernamentală pentru perioada 2008-2010 și anume:

- creșterea controlată a datoriei publice guvernamentale;
- reducerea costurilor cu datoria publică guvernamentală pe termen mediu și lung;
- limitarea riscurilor aferente portofoliului de datorie publică guvernamentală.