

CUPRINS

1. Prezentare generală	3
1.1. Prezentarea misiunii de audit	3
1.2. Prezentarea entității auditate	4
2. Cadrul conceptual cu privire la datoria publică	4
2.1. Cadrul conceptual național	4
2.2 Cadrul conceptual comunitar	5
2.3 Cadrul conceptual în perspectiva Organizației Internaționale a Instituțiilor Supreme de Audit (INTOSAI)	6
3. Evoluția cadrului normativ și juridic cu privire la datoria publică	6
4. Evoluția datoriei publice a României în perioada 31.12.2000 – 30.09.2010	8
4.1 Datoria publică raportată la produsul intern brut	12
5. Evoluția datoriei publice guvernamentale în perioada 2000 – 2009	13
6. Indicatori de analiză a datoriei publice guvernamentale	14
6.1. Datoria publică guvernamentală raportată la produsul intern brut în perioada 2000 – 2009	14
6.2. Evoluția și structura datoriei publice guvernamentale interne în perioada 2000 – 2009	16
6.2.1. Structura datoriei publice guvernamentale interne după tip	19
6.2.2 Structura datoriei publice guvernamentale interne după creditor	19
6.2.3 Structura datoriei publice guvernamentale interne după tipul de instrument	19
6.2.4 Structura datoriei publice guvernamentale interne după maturitatea inițială	21
6.2.5 Structura datoriei publice guvernamentale interne după rata dobânzii	22
6.3. Evoluția și structura datoriei publice guvernamentale externe în perioada 2000 – 2009	23
6.3.1. Structura datoriei publice guvernamentale externe pe tipuri de creditori și pe scadențe	24
6.3.2. Structura datoriei publice guvernamentale externe pe tipuri de creditori	25
6.3.3. Structura datoriei publice guvernamentale externe pe scadențe	26
6.3.4 Structura datoriei publice guvernamentale externe în funcție de scopul pentru care a fost contractată	27
7. Evoluția serviciului datoriei publice guvernamentale în perioada 2000 - 2009	29
7.1 Evoluția costurilor anuale aferente instrumentelor de datorie publică guvernamentală	30
7.2 Evoluția serviciului datoriei publice guvernamentale interne	33
7.3 Evoluția serviciul datoriei publice guvernamentale externe	34
8. Cu privire la împrumuturile contractate de la organismele financiare internaționale pentru finanțarea deficitului bugetului de stat	36

9. Cu privire la constituirea și utilizarea fondului de risc în perioada 2000 – 2009	40
10. Cu privire la împrumuturile contractate de Ministerul Finanțelor Publice și subîmprumutate ordonatorilor principali de credite	42
11. Cu privire la sume anulate parțial din împrumuturi externe, comisioanele de angajament și comisioanele inițiale	44
12. Cu privire la existența unor norme de conduită etică și profesională	47
13. Cu privire la strategia de administrare a datoriei publice guvernamentale	48
14. Recomandări	51
ANEXE	55

1. Prezentare generală

1.1 Prezentarea misiunii de audit

În conformitate cu prevederile art. 21 alin. (2) din Legea nr. 94/1992 privind organizarea și funcționarea Curții de Conturi a României, republicată în anul 2009, **”Curtea de Conturi poate exercita auditul performanței asupra gestiunii bugetului general consolidat, precum și a oricăror fonduri publice”**. Având autoritatea legală de a efectua misiuni de audit a performanței, Curtea de Conturi a României a prevăzut în Programul de activitate pentru anul 2010 acțiunea de audit cu tema **”Evaluarea managementului datoriei publice guvernamentale privind perioada 2000 – 2009”**¹.

Perioada supusă auditării a fost 01.01.2000 – 31.12.2009.

Obiectivul general al auditului a fost acela de a evalua **modul de administrare și gestionare a datoriei publice în condiții de economicitate, eficiență și eficacitate**.

Acest obiectiv a fost stabilit în conformitate cu prevederile art. 29 alin. (1), lit. e) din Legea nr. 94/1992 privind organizarea și funcționarea Curții de Conturi a României, republicată în anul 2009, potrivit căreia **”prin verificările sale ... Curtea de Conturi urmărește, în principal: ... economicitatea, eficacitatea și eficiența utilizării fondurilor publice”**.

În scopul atingerii obiectivului general au fost stabilite următoarele **obiective specifice**:

- evaluarea costurilor și vulnerabilităților portofoliului de datorie publică guvernamentală;
- evaluarea politicilor de contractare a datoriei publice guvernamentale;
- evaluarea sistemului de management al datoriei publice guvernamentale.

Pentru atingerea obiectivului general și a celor specifice, au fost aplicate o serie de **proceduri de audit**, după cum urmează:

- examinarea documentelor;
- interviuarea personalului cu atribuții specifice;
- obținerea de date și informații prin metoda chestionarelor;
- studierea literaturii de specialitate.

¹ Evaluarea managementului datoriei publice guvernamentale privind perioada 2000 – 2009 a fost efectuată asupra datoriei publice guvernamentale directe

1.2 Prezentarea entității auditate

Entitatea auditată este **Ministerul Finanțelor Publice în calitate de unic administrator al datoriei publice guvernamentale**, a cărei activitate este reglementată prin **Hotărârea Guvernului României nr. 34/2009 privind organizarea și funcționarea Ministerului Finanțelor Publice**.

În cadrul Ministerului Finanțelor Publice, atribuțiile specifice cu privire la administrarea datoriei publice se realizează prin **Direcția Generală de Trezorerie și Datorie Publică**.

Operațiunile de încasări și plăți privind fonduri publice în legătură cu datoria publică în lei și valută, inclusiv serviciul datoriei publice, derulate prin trezoreria statului, se efectuează de către **Direcția Generală Trezorerie și Contabilitate Publică**.

În prezent, cadrul general și principiile administrării datoriei publice sunt reglementate prin:

- Ordonanța de Urgență a Guvernului nr. 64/2007 privind datoria publică, aprobată prin Legea nr. 109/2008, cu modificările și completările ulterioare;
- Normele metodologice din 6 decembrie 2007 de aplicare a prevederilor Ordonanței de Urgență a Guvernului nr. 64/2007 privind datoria publică, cu modificările și completările ulterioare;
- Normele metodologice de aplicare a prevederilor art. 14 din Ordonanța de Urgență a Guvernului nr. 64/2007 privind datoria publică;
- Normele metodologice pentru înregistrarea și raportarea datoriei publice, aprobate prin Ordinul ministrului finanțelor publice nr. 1059/2008.

2. Cadrul conceptual cu privire la datoria publică

2.1. Cadrul conceptual național

În perioada 2000 – 2009, ca urmare a modificărilor succesive ale cadrului legal național aferent, conceptul de datorie publică a cunoscut următoarele trei definiții:

- *datoria publică* reprezintă **”totalitatea obligațiilor interne și externe ale statului, la un moment dat, contractate de Guvern, prin Ministerul Finanțelor, în numele României.”** (art. 1, alin. 2 din Legea nr. 81/1999 a datoriei publice);
- *datoria publică* reprezintă **”datoria publică guvernamentală la care se adaugă datoria publică locală.”** (art. 2, alin. 4 din Legea nr. 313/2004 a datoriei publice), iar *datoria publică guvernamentală* reprezintă **”totalitatea obligațiilor financiare interne și externe ale statului, la un moment dat, provenind din împrumuturile contractate direct sau garantate de Guvern, prin Ministerul Finanțelor Publice, în numele României, de pe piețele financiare”** (art. 2, alin. 2 din aceeași lege);

- *datoria publică* reprezintă **"totalitatea obligațiilor de natura datoriei publice guvernamentale și locale"** (art. 2, lit. c) din Ordonanța de Urgență a Guvernului nr. 64/2007 privind datoria publică), iar *datoria publică guvernamentală* reprezintă **"totalitatea obligațiilor statului la un moment dat, provenind din finanțările rambursabile angajate pe baze contractuale sau garantate de Guvern prin Ministerul Economiei și Finanțelor..."** (art. 2, lit. d) din aceeași ordonanță).

2.2 Cadrul conceptual comunitar

Potrivit prevederilor art. 1 alin. (5) din Regulamentul (CE) nr. 479/2009 al Consiliului din 25 mai 2009 privind aplicarea Protocolului privind procedura aplicabilă deficitelor excesive anexat la Tratatul de instituire a Comunităților Europene, republicat, conceptul de *datorie publică* este definit ca fiind **"totalitatea datoriilor brute scadentă la sfârșitul anului, la valoarea lor nominală, în sectorul administrației publice, cu excepția pasivelor ale căror active financiare sunt deținute de sectorul administrației publice."**

În conformitate cu **Sistemul European de Conturi Naționale și Regionale din Comunitate (SEC95)** adoptat prin **Regulamentul Consiliului Europei (CE) nr.2223/1996**, cu modificările și completările ulterioare **"Sectorul administrației publice este subdivizat în patru sub-sectoare:**

- Administrația centrală;*
- Administrația statelor federale – acest sub-sector nu este aplicabil în cazul României;*
- Administrațiile locale;*
- Administrațiile de securitate socială.*

Datoria publică se constituie din pasivele administrației centrale, având următoarele categorii: numerar și depozite, titluri altele decât acțiunile, cu excepția produselor financiare derivate și credite, așa cum sunt definite în ESA95 [ESA95 este acronimul, în limba engleză, al European System of Accounts]. Valoarea nominală a unui pasiv scadent la sfârșitul anului este valoarea sa nominală inițială."

Practic, datoria publică calculată potrivit Ordonanței de Urgență a Guvernului nr.64/2007 este diferită de datoria publică calculată potrivit metodologiei ESA95.

Acest fapt conduce în final la raportări diferite ale nivelului datoriei publice calculat pentru aceeași perioadă.

Astfel, datoria publică la 31.12.2009 calculată conform Ordonanței de Urgență a Guvernului nr. 64/2007 este în sumă de **147.329,1 milioane lei (echivalent 34.832,9 milioane euro)**, în timp ce datoria publică la aceeași dată calculată potrivit metodologiei ESA95 este în sumă de **116.526,4 milioane lei (echivalent 27.550,2 milioane euro)**.

2.3 Cadrul conceptual în perspectiva Organizației Internaționale a Instituțiilor Supreme de Audit (INTOSAI)

Din perspectiva INTOSAI² datoria publică este definită ca fiind alcătuită din:

a) datorii și alte angajamente ale guvernului central sau ale guvernului federal, în funcție de modalitatea organizării politice din țară; guvernele și autoritățile de stat, provinciale, municipale, regionale și alte guverne și autorități locale; companiile și întreprinderile publice deținute și controlate, precum și alte entități care sunt considerate de natură publică și de natură similară;

b) datorii și alte angajamente ale unei entități publice asumate față de societăți private sau alte entități.

În prezentarea conceptului de datorie publică, Comitetul pentru datoria publică al INTOSAI are o abordare exhaustivă a conceptului de **datorie publică**, în sensul că aceasta cuprinde pe lângă **datoria totală a Guvernului, a organizațiilor acestuia, a autorităților de stat și municipale și datoria societăților naționale cu capital majoritar de stat, a sistemului financiar de stat, a autorității monetare precum și datoriile contingente.**

3. Evoluția cadrului normativ și juridic cu privire la datoria publică

Prima lege care a definit termenii și condițiile în care statul român contractează, garantează și gestionează împrumuturi interne și externe rambursabile a fost Legea nr. 91/1993 privind datoria publică.

Ca urmare a apariției pieței de capital și a necesităților de dezvoltare ale acesteia, în anul 1999 a fost adoptată Legea nr. 81/1999 a datoriei publice.

Elaborarea, promovarea și aprobarea Legii nr. 313/2004 a datoriei publice a fost impusă de cerințele cu privire la armonizarea legislației românești referitoare la datoria publică cu angajamentele asumate de România în cadrul capitolelor de negociere la Uniunea Europeană, respectiv Capitolul 11 – *”Uniunea Economică și Monetară”* și Capitolul 4 – *”Libera circulație a capitalului”*. Prin promovarea acestui act normativ au fost avute în vedere următoarele:

- **interzicerea finanțării directe a statului de către autoritatea monetară centrală.** Astfel, în condițiile Legii nr. 313/2004 a datoriei publice Ministerul Finanțelor Publice nu a mai fost abilitat să împrumute fonduri în numele statului, în mod direct, de la Banca Națională a României. Schimbul valutar aferent serviciului datoriei publice în valută se face de către Banca Națională a României în aceeași zi cu plata acestor obligații. Pentru operațiunile delegate către orice instituție financiară, inclusiv Banca Națională a

² Ghidul General privind definiția Datoriei Publice, INTOSAI, Mai 2000

României, Ministerul Finanțelor Publice se autorizează să plătească comisioane;

- ***modificarea prevederii din Legea nr. 81/1999 a datoriei publice, potrivit căreia sarcina administrării rezervei valutare revenea atât Ministerului Finanțelor Publice cât și Băncii Naționale a României.*** Prin Legea nr. 313/2004 a datoriei publice, administrarea rezervei valutare a rămas în competența exclusivă a Băncii Naționale a României;
- ***eliminarea restricțiilor cu privire la operațiunile de capital și plățile între Statele Membre ale Uniunii Europene și între acestea și statele terțe.*** Aceasta s-a realizat prin eliminarea prevederii potrivit căreia *”transferul de resurse valutare către beneficiarii finali va fi operat numai după obținerea acordului Ministerului Finanțelor Publice privind obiectivul de investiții și a avizului Comitetului Interministerial de Garanții.”*

Cadrul legal aferent managementului datoriei publice a fost modificat prin elaborarea, promovarea și emiterea Ordonanței de Urgență a Guvernului nr. 64/2007 a datoriei publice aprobată prin Legea nr. 109/2008.

Principalele argumente care au stat la baza promovării actului normativ menționat mai sus, se referă la:

- plata din bugetul de stat a unor comisioane de neutilizare ca urmare a neefectuării la timp a tragerilor din împrumuturile contractate de către Ministerul Finanțelor Publice și subîmprumutate ordonatorilor principali de credite;
- necesitatea asigurării finanțării deficitului bugetar în condiții de maximă eficiență și limitarea riscurilor aferente datoriei publice guvernamentale prin preluarea operațiunilor de natura datoriei publice guvernamentale de către Ministerul Finanțelor Publice.

În nota de fundamentare a Ordonanței de Urgență a Guvernului nr. 64/2007 se specifică faptul că 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”*.

Pentru prima oară a fost reglementată obligativitatea elaborării unei strategii pe termen mediu în domeniul administrării datoriei publice și a fost eliminată obligativitatea aprobării prin lege a plafonului de îndatorare publică.

În acest context a fost introdusă prevederea potrivit căreia *”Ministerul Economiei și Finanțelor elaborează, cu consultarea Băncii Naționale a României, strategia pe termen mediu privind administrarea datoriei publice guvernamentale, pe care o înaintează spre aprobare Guvernului și spre informare Parlamentului României; strategia este revizibilă anual sau ori de câte ori condițiile de piață și/sau necesitățile de finanțare o impun.”*

Având în vedere faptul că de la 1 ianuarie 2007, prin semnarea Tratatului privind Uniunea Europeană și a Tratatului privind funcționarea Uniunii Europene, România este stat membru al Uniunii Europene, cadrul legal național privind datoria publică existent la

acea dată a fost completat de normele de procedură privind deficitele excesive menționate la articolul 126 din Tratatul privind funcționarea Uniunii Europene.

Precizăm că potrivit art. 1 din Protocolul nr. 12 privind procedura aplicabilă deficitelor excesive, valorile de referință ale celor două criterii menționate la articolul 126 alineatul (2) din Tratatul privind funcționarea Uniunii Europene sunt următoarele:

- 3 % pentru raportul dintre deficitul public prevăzut sau realizat și produsul intern brut la prețurile pieței;
- 60 % pentru raportul dintre datoria publică și produsul intern brut la prețurile pieței.

Totodată, prin Regulamentul (CEE) nr. 3605/93 al Consiliului din 22 noiembrie 1993 privind aplicarea Protocolului privind procedura de deficit excesiv anexată Tratatului de instituire a Uniunii Europene, versiune codificată, România în calitate de stat membru raportează Comisiei (EUROSTAT) de două ori pe an nivelul datoriei publice exprimat în monedă națională și pe ani calendaristici, precum și date cu privire la cheltuielile cu dobânda. Comisia monitorizează evoluția situației bugetare și totalul datoriei publice din statele membre și examinează existența unui risc de deficit major la statele membre.

4. Evoluția datoriei publice a României în perioada 31.12.2000 – 30.09.2010

În perioada **31.12.2000 – 30.09.2010**, datoria publică a României a cunoscut următoarea evoluție:

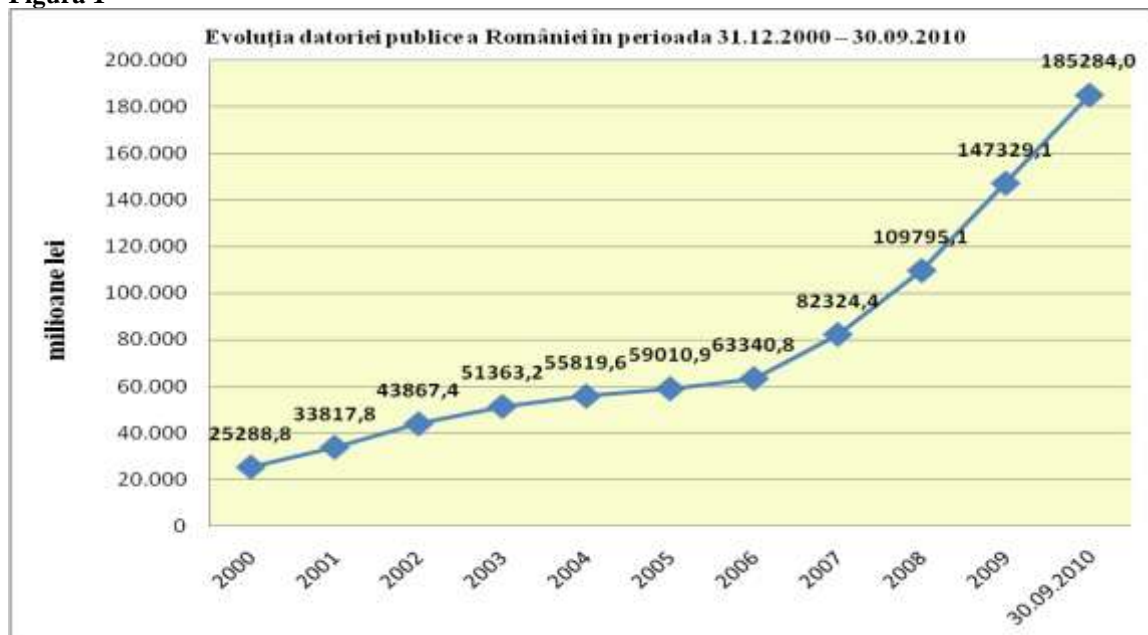
Tabelul 1 Evoluția datoriei publice a României în milioane lei/milioane euro și a datoriei publice în euro pe locuitor

Anul	Datoria publică* (milioane lei)	Datoria publică (milioane euro)	Creșterea datoriei publice în mărime absolută în anul n față de anul n-1 (milioane lei)	Populația României	Datoria publică în euro pe locuitor
0	1	2	3	4	5=2/4*1.000.000
2000	25.288,8	10.485,5	-	22.435.200	467,4
2001	33.817,8	12.129,3	8.529,0	22.408.400	541,3
2002	43.867,4	12.562,6	10.049,6	21.794.800	576,4
2003	51.363,2	12.492,0	7.495,8	21.733.600	574,8
2004	55.819,6	14.073,5	4.456,4	21.673.300	649,3
2005	59.010,9	16.048,2	3.191,3	21.623.800	742,2
2006	63.340,8	18.730,5	4.329,9	21.584.400	867,8
2007	82.324,4	22.803,3	18.983,6	21.537.600	1.058,8
2008	109.795,1	27.534,4	27.470,7	21.504.400	1.280,4
2009	147.329,1	34.832,9	37.534,0	21.470.000	1.622,4
30.09.2010	185.284,0	43.372,7	-	-	-

*Datoria publică cuprinde datoria publică guvernamentală la care se adaugă datoria publică locală.

În figura 1 este redată grafic evoluția datoriei publice a României în perioada 31.12.2000 – 30.09.2010.

Figura 1



Privită în timp, datoria publică a României manifestă o tendință de creștere continuă, ceea ce atrage după sine în mod inevitabil sporirea dobânzilor aferente, precum și a cheltuielilor publice totale.

Începând cu anul 2007 aceasta a avut un ritm de creștere galopant, ajungând la 30.09.2010 la o valoare de **185.284 milioane lei (43.372,7 milioane euro)**, față de nivelul înregistrat la 31.12.2006, respectiv de **63.340,8 milioane lei (18.730,5 milioane euro)**.

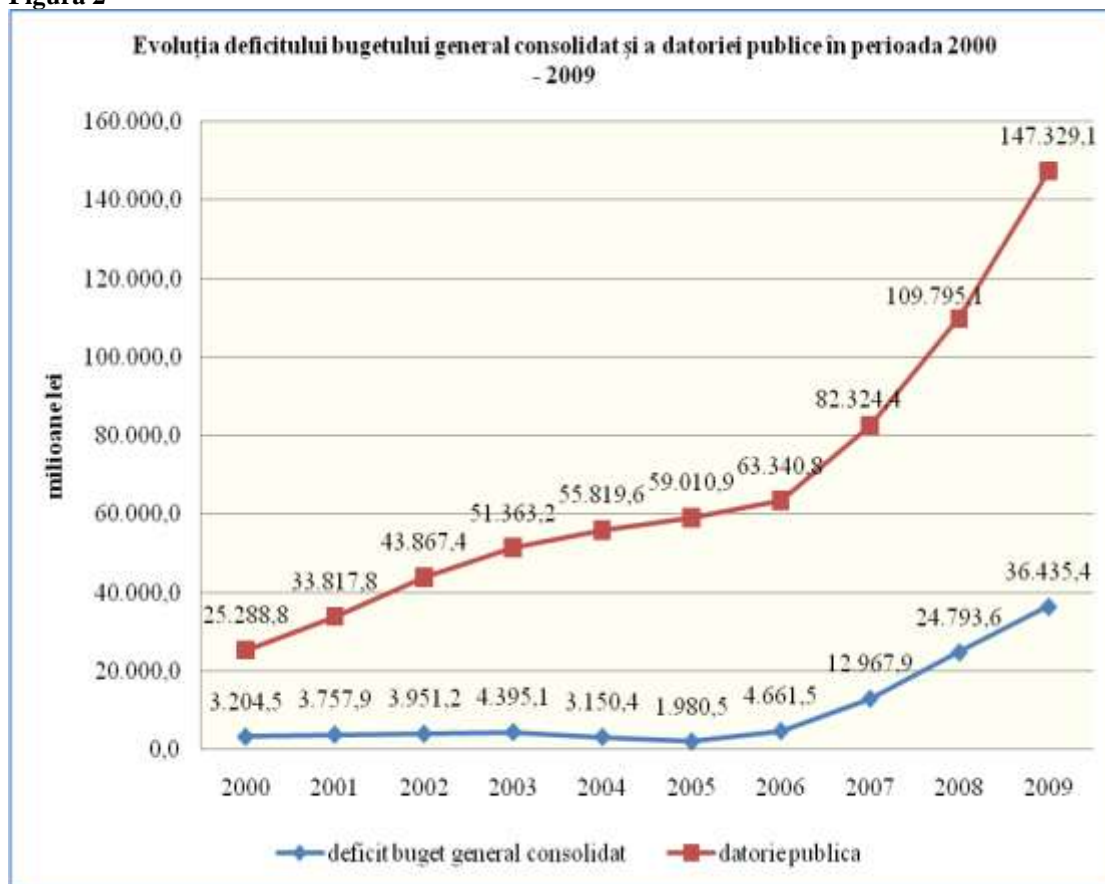
În perioada 2000 – 2009, deficitul bugetului general consolidat a cunoscut următoarea evoluție:

Tabelul 2 Evoluția deficitului bugetului general consolidat în perioada 2000 - 2009

Anul	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
Deficit buget general consolidat (milioane lei)	3.204,5	3.757,9	3.951,2	4.395,1	3.150,4	1.980,5	4.661,5	12.967,9	24.793,6	36.435,4

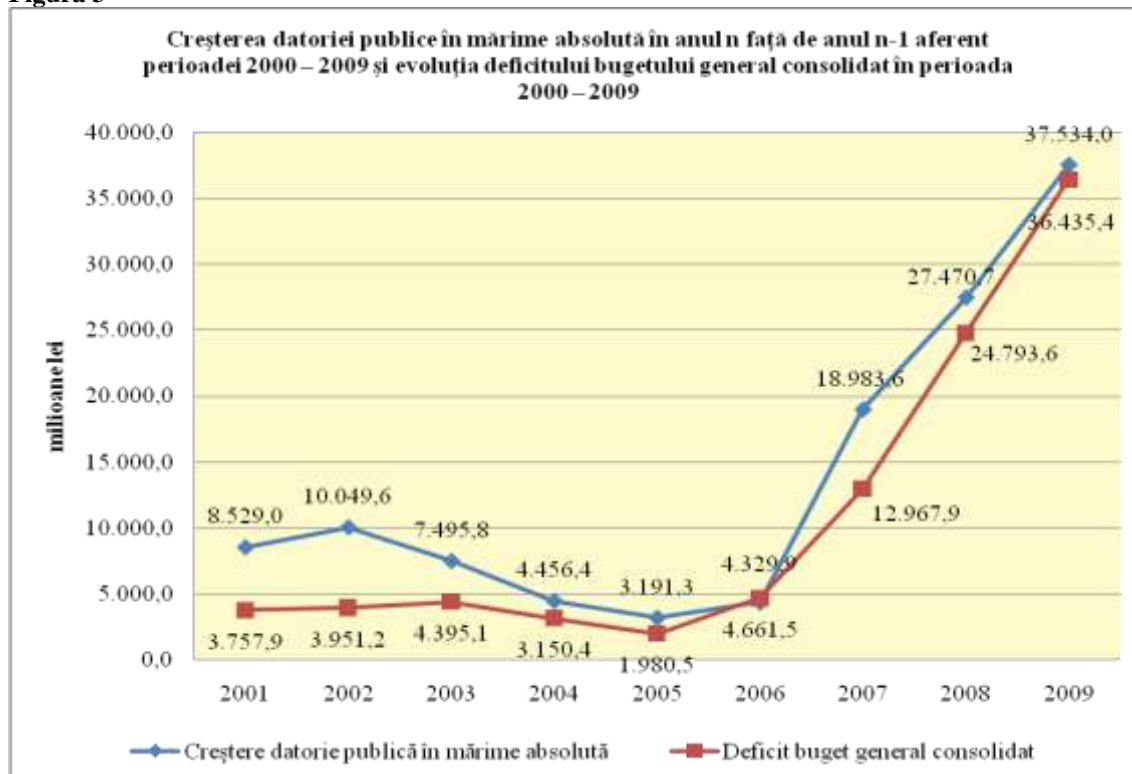
În figura 2 este redată grafic evoluția deficitului bugetului general consolidat.

Figura 2



În perioada 2000 – 2006, deficitul bugetar s-a menținut la un nivel relativ constant în timp ce datoria publică a avut o tendință permanentă de creștere. În anul 2005 deficitul bugetului general consolidat s-a redus mai mult decât semnificativ înregistrând cea mai mică valoare din perioada analizată, respectiv **1.980,5 milioane lei**. Începând cu anul 2006 deficitul bugetului general consolidat a cunoscut un trend ascendent, de la o valoare de **4.661,5 milioane lei** ajungând în anul 2009 la o valoare de **36.435,4 milioane lei**.

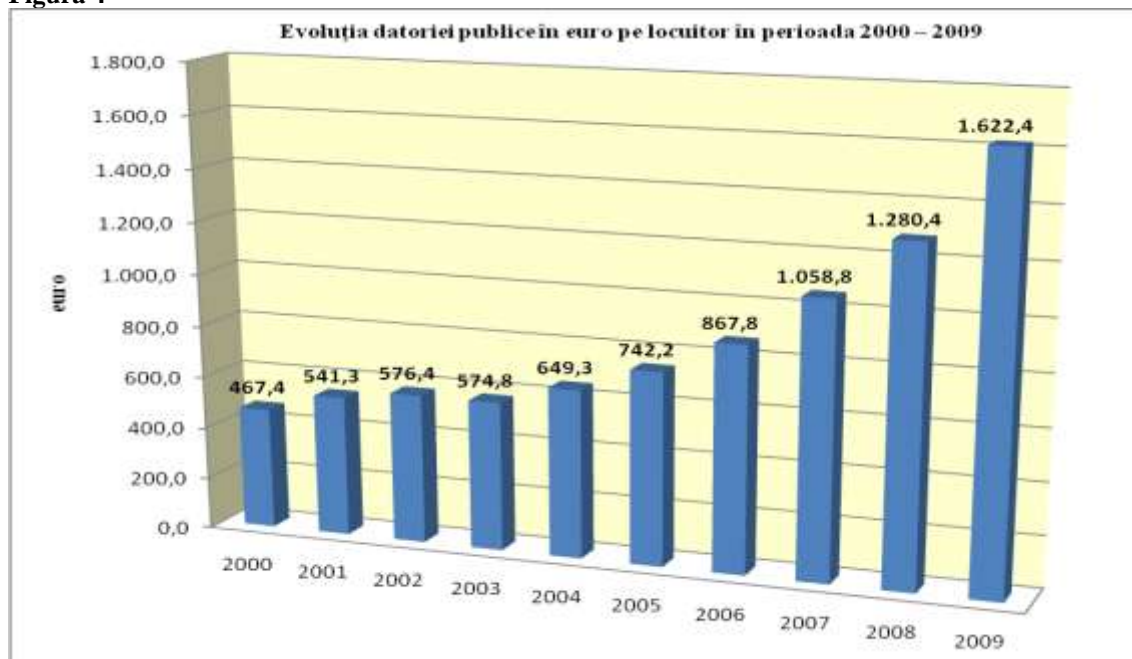
Figura 3



Din analiza datelor prezentate în tabelele 1 și 2 de mai sus precum și din reprezentarea grafică din figura 3 se observă faptul că începând cu anul 2004 există o interrelaționare între creșterea datoriei publice în mărime absolută și nivelul deficitului bugetar înregistrat pe parcursul celor zece ani analizați.

Figura 4 redă evoluția datoriei publice în euro pe locuitor în perioada 2000 – 2009.

Figura 4



După cum se poate observa din reprezentarea grafică, în perioada considerată, datoria publică în euro pe locuitor a crescut mai mult decât semnificativ, astfel că la 31.12.2009 aceasta a fost de 3,5 ori mai mare față de 31.12.2000.

4.1. Datoria publică raportată la produsul intern brut

În perioada analizată raportul dintre datoria publică guvernamentală și produsul intern brut s-a situat cu mult sub valoarea de referință, respectiv **60%** (calculată ca raport dintre datoria publică și produsul intern brut la prețurile pieței), al unuia dintre cele două criterii menționate la articolul 126 alineatul (2) din Tratatul privind funcționarea Uniunii Europene.

În anul 2003, Departamentul de Afaceri Externe al Fondului Monetar Internațional, prin documentul ”Indicatori de vulnerabilitate”, a propus ca datoria publică raportată la produsul intern brut să fie considerată un indicator de vulnerabilitate³.

În cazul țărilor emergente⁴ limita maximă sugerată a acestui indicator propus de Fondul Monetar Internațional este de 30%. La data de 30.09.2010, nivelul datoriei publice a României reprezenta 36,2% din produsul intern brut, fapt ce se constituie într-un semnal de alarmă privind vulnerabilitatea poziției fiscale a statului .

Tabel 3 Datoria publică raportată la produsul intern brut în perioada 31.12.2000 – 30.09.2010

Anul	Datoria publică (milioane lei)	Datoria publică (milioane euro)	PIB (milioane lei)	Datorie publică, procent în PIB (%)
0	1	2	3	4
2000	25.288,8	10.485,5	80.984,6	31,2
2001	33.817,8	12.129,3	117.945,8	28,7
2002	43.867,4	12.562,6	152.017,0	28,9
2003	51.363,2	12.492,0	197.427,6	26,0
2004	55.819,6	14.073,5	247.368,0	22,6
2005	59.010,9	16.048,2	288.954,6	20,4
2006	63.340,8	18.730,5	344.650,6	18,4
2007	82.324,4	22.803,3	416.006,8	19,8
2008	109.795,1	27.534,4	514.700,0	21,3
2009	147.329,1	34.832,9	498.007,5	29,6
30.09.2010	185.284,0	43.372,7	511.582,0	36,2

³”Analiza vulnerabilității necesită construirea unor indicatori care să măsoare și să prevină orice situație care ar putea compromite poziția guvernului cu privire la plata datoriei publice”(INTOSAI Public Debt Working Group - An Exercise of Reference Terms to Carry Out Performance Audit of Public Debt - November 2007)

⁴Facem precizarea că acest indicator de vulnerabilitate este propus a se lua în calcul în analiza vulnerabilității țărilor emergente din punct de vedere al datoriei publice. Având în vedere că nu există un consens între organizațiile internaționale cu privire la nivelul acceptabil al acestui indicator, până la acest moment există numai nivele sugerate de către două importante instituții internaționale, respectiv Debt Relief International și International Monetary Fund. În acest sens, invocăm standardul de audit ISSAI 5411 (The International Standards of Supreme Audit Institutions) ”Indicatorii datoriei publice” în care este prezentat acest indicator de vulnerabilitate.

5. Evoluția datoriei publice guvernamentale în perioada 2000 - 2009

În perioada analizată, datoria publică guvernamentală a României a cunoscut următoarea evoluție:

Tabelul 4 Evoluția datoriei publice guvernamentale în perioada 2000 - 2009

Anul	Indicatori								
	Datorie publică guvernamentală*			Datorie publică guvernamentală internă			Datorie publică guvernamentală externă		
	Total (milioane lei)	milioane lei	milioane valută denominat în lei	Total (milioane lei)	milioane lei	milioane valută denominat în lei	Total (milioane lei)	milioane lei	milioane valută denominat în lei
0	1=2+3	2	3	4=5+6	5	6	7=8+9	8	9
2000	25.285,5	6.422,7	18.862,8	7.452,9	6.422,7	1.030,2	17.832,6	0	17.832,6
2001	33.776,4	7.781,8	25.994,6	9.185,4	7.781,8	1.403,6	24.591,0	0	24.591,0
2002	43.793,8	9.233,6	34.560,2	11.761,2	9.233,6	2.527,6	32.032,6	0	32.032,6
2003	51.136,6	9.245,2	41.891,4	11.510,1	9.245,2	2.264,9	39.626,5	0	39.626,5
2004	55.147,3	11.180,2	43.967,1	14.411,4	11.180,2	3.231,2	40.735,9	0	40.735,9
2005	56.381,8	12.908,0	43.473,8	16.127,9	12.908,0	3.219,9	40.253,9	0	40.253,9
2006	59.868,5	24.461,9	35.406,6	25.827,3	24.461,9	1.365,4	34.041,2	0	34.041,2
2007	76.149,6	40.499,8	35.649,8	41.874,4	40.473,6	1.400,8	34.275,2	26,2	34.249,0
2008	100.556,4	60.024,9	40.531,6	61.523,1	59.937,3	1.585,8	39.033,3	87,6	38.945,8
2009	136.493,9	64.302,0	72.191,8	84.349,2	64.168,0	20.181,2	52.144,7	134,0	52.010,6

*Datoria publică guvernamentală cuprinde datoria publică guvernamentală directă și datoria publică guvernamentală garantată de stat

Din analiza datelor prezentate în tabelul de mai sus, rezultă că în intervalul analizat datoria publică guvernamentală a României a crescut de **5,4 ori** (de la **25.285,5 milioane lei în anul 2000** la **136.493,9 milioane lei în anul 2009**).

Totodată, se observă că ponderea datoriei publice guvernamentale interne în total datorie publică guvernamentală a crescut de la **29,5%** în anul 2000 la **61,8%** în anul 2009, în timp ce ponderea datoriei publice guvernamentale externe în total datorie guvernamentală a scăzut de la **70,5%** în anul 2000 la **38,2%** în anul 2009.

În plus, se mai poate observa că începând cu anul 2007 s-a apelat mai ales la surse de finanțare de pe piața internă, fapt ce a avut ca efect o inversare a ponderii celor două componente (respectiv datoria publică guvernamentală internă și datoria publică guvernamentală externă) în structura datoriei publice guvernamentale.

Cu alte cuvinte, în totalul datoriei publice guvernamentale a crescut ponderea obligațiilor financiare ale statului datorate creditorilor de pe piața internă și a scăzut ponderea obligațiilor financiare ale statului datorate creditorilor de pe piața externă.

Figura 5



Așa cum se observă din reprezentarea grafică, în perioada 2000 – 2006 a avut loc o creștere relativ liniară a datoriei publice guvernamentale, însă începând cu anul 2007 aceasta a cunoscut o creștere accelerată.

6. Indicatori de analiză a datoriei publice guvernamentale

Analiza datoriei publice guvernamentale a României în perioada 2000 – 2009 a fost realizată pe baza raportărilor Ministerului Finanțelor Publice (întocmite în conformitate cu legislația aplicabilă) și a situațiilor prezentate de acesta la solicitarea echipei de audit.

6.1 Datoria publică guvernamentală raportată la produsul intern brut în perioada 2000 - 2009

În perioada 2000 – 2006 ponderea datoriei publice guvernamentale în produsul intern brut a cunoscut o scădere continuă, de la o mărime relativă de **31,5%** în anul 2000, la **17,4%** în anul 2006.

În anul 2009 ponderea datoriei publice guvernamentale în produsul intern brut a crescut în mod considerabil, ajungând la finele acestui an la **27,8%** față de **19,5%** cât a fost în anul 2008. Creșterea ponderii datoriei publice guvernamentale în produsul intern brut a fost determinată nu numai de creșterea în valoare absolută a datoriei publice

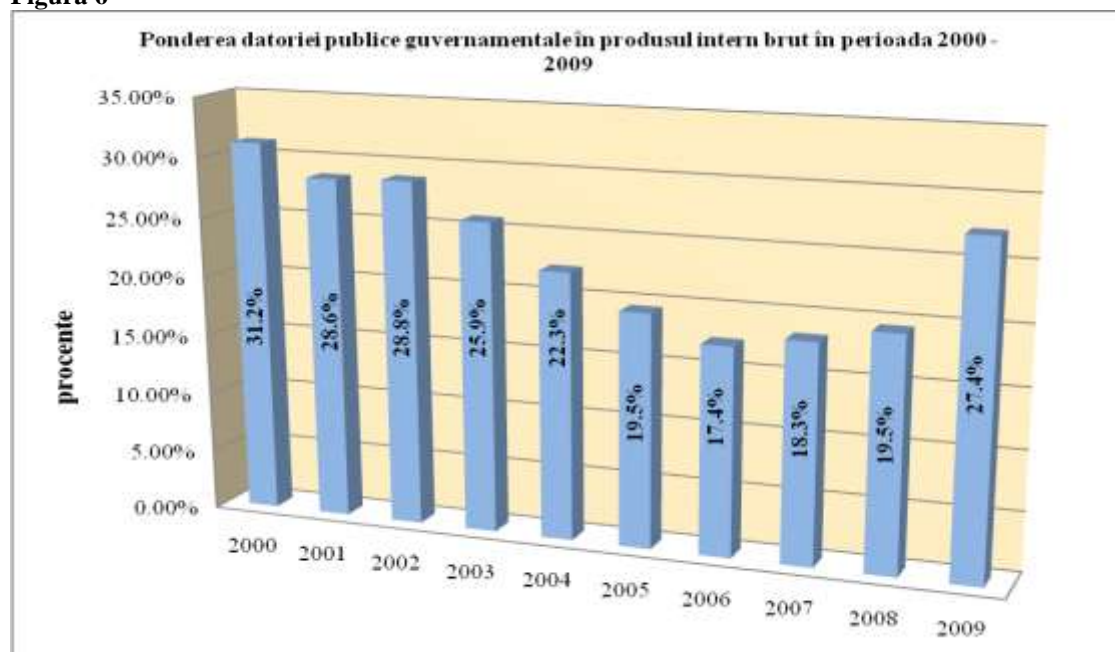
guvernamentale, ci și de o scădere a produsului intern brut cu 7,1%⁵ în anul 2009 față de anul 2008.

Tabelul 5 Evoluția ponderii datoriei publice guvernamentale în produsul intern brut

Anul	Datorie publică guvernamentală (milioane lei)	PIB (milioane lei)	Ponderea datoriei publice guvernamentale în PIB (%)
0	1	2	3=1/2*100
2000	25.285,5	80.984,6	31,2%
2001	33.776,4	117.945,8	28,6%
2002	43.793,8	152.017,0	28,8%
2003	51.136,6	197.427,6	25,9%
2004	55.147,3	247.368,0	22,3%
2005	56.381,8	288.954,6	19,5%
2006	59.868,5	344.650,6	17,4%
2007	76.149,6	416.006,8	18,3%
2008	100.556,4	514.700,0	19,5%
2009	136.493,9	498.007,5	27,4%

Cu toate că raportul dintre datoria publică guvernamentală și produsul intern brut se situează cu mult sub nivelul de 60% prevăzut în tratatul de la Maastricht (Tratatul Uniunii Europene publicat în Jurnalul Oficial C191 din 29 iulie 1992), apreciem că *în condițiile menținerii unui ritm de creștere al datoriei publice guvernamentale care devansează ritmul de creștere al economiei, fenomen înregistrat în perioada 2007 – 2009, riscul de solvabilitate va crește.*

Figura 6

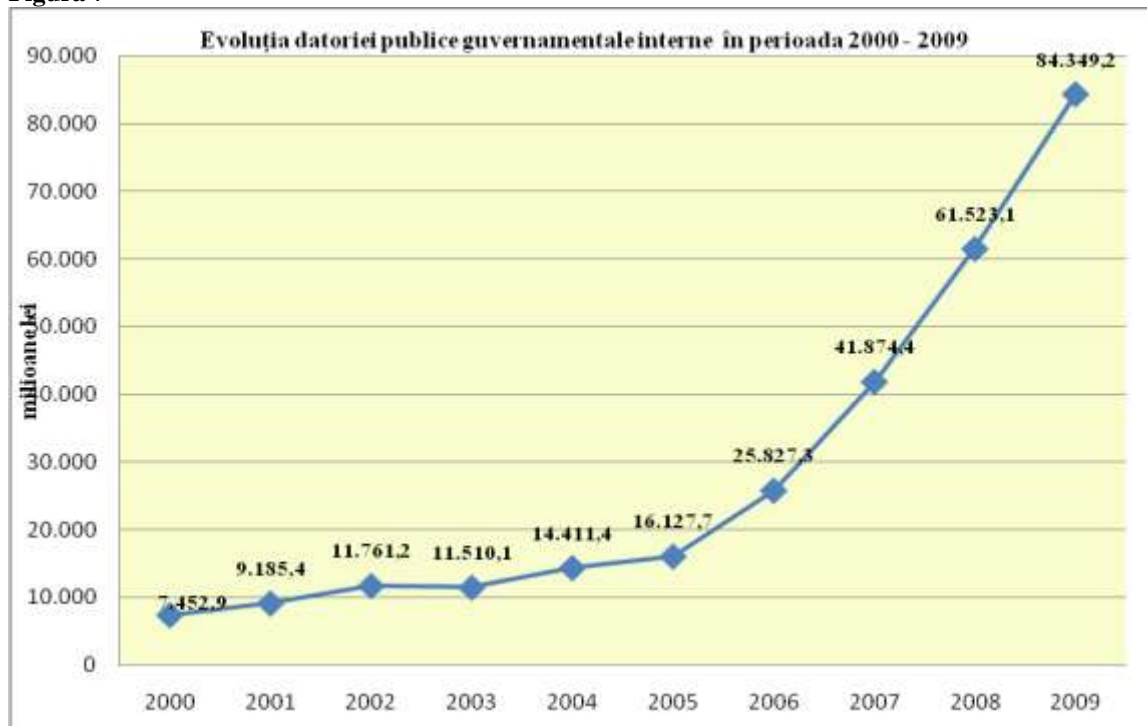


⁵ Calculat luându-se în considerare deflatorul PIB, care măsoară diferența dintre PIB-ul real și PIB-ul nominal.

6.2 Evoluția și structura datoriei publice guvernamentale interne în perioada 2000 - 2009

Evoluția datoriei publice guvernamentale interne este reprezentată grafic în figura 7.

Figura 7



Așa cum rezultă din reprezentarea grafică, în perioada analizată, datoria publică guvernamentală internă a crescut în mod sistematic, la sfârșitul anului 2009 fiind de peste **11 ori** mai mare față de sfârșitul anului 2000.

Structura datoriei publice guvernamentale interne în perioada 2000 - 2009 este prezentată în Tabelul 6.

Tabelul 6 Structura datoriei publice guvernamentale interne în perioada 2000 – 2009

Nr. crt.	Indicatori	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
0	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11
1	Total datorie publică guvernamentală internă exprimată în milioane euro	3.090,2	3.294,5	3.368,1	2.799,4	3.633,5	4.386,0	7.637,4	11.598,9	15.434,8	19.942,6
2	Total datorie publică guvernamentală internă exprimată în milioane lei, din care:	7.452,9	9.185,4	11.761,2	11.510,1	14.411,4	16.127,7	25.827,3	41.874,4	61.523,1	84.349,2
2.1	după tip	7.452,9	9.185,4	11.761,2	11.510,1	14.411,4	16.127,7	25.827,3	41.874,4	61.523,1	84.349,2
	directă	7.370,4	9.122,8	10.797,6	10.714,3	12.166,1	13.877,7	24.243,7	39.918,3	59.429,0	80.290,2
	garantată	82,5	62,6	963,6	795,8	2.245,3	2.250,0	1.583,6	1.956,1	2.094,1	4.059,0
2.2	după creditor	7.452,9	9.122,8	11.761,2	11.510,1	14.411,4	16.127,9	25.827,3	41.874,4	61.523,1	84.349,2
	multilaterală	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
	bilaterală	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
	bănci comerciale și investitori instituționali	7.452,9	9.122,8	11.761,2	11.510,1	14.411,4	16.127,9	25.827,3	41.874,4	61.523,1	84.349,2
2.3	după tipul de instrument	7.452,9	9.185,4	11.761,2	11.510,1	14.411,4	16.127,9	25.827,3	41.874,4	61.523,1	84.349,2
	certIFICATE de trezorerie interbancare în lei și valută	3.274,7	4.779,3	5.996,2	4.325,8	6.027,6	1.339,0	1.086,0	2.514,4	8.106,9	23.432,2
	obligațiuni de stat	393,8	1.053,3	1.874,2	2.666,4	2.414,2	4.426,7	3.119,1	6.885,4	9.505,7	23.146,3
	împrumuturi de stat	82,5	62,6	59,7	55,0	240,6	142,4	396,8	867,9	841,8	5.888,4
	leasing financiar	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	46,9	90,3	79,2
	instrumente de cash management	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	1.825,0	0,0
	împrumuturi din contul general al trezoreriei statului pentru finanțarea temporară a deficitului bugetului de stat	1.384,0	1.641,8	2.171,4	3.613,8	3.629,5	8.044,6	19.839,2	29.407,8	39.594,7	28.134,4
	împrumuturi aprobate pe baza de legi speciale	2.317,9	1.648,4	1.659,7	849,1	2.099,6	2.175,2	1.386,2	2.152,0	1.558,7	3.668,7

0	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11
2.4	după valută	7.452,9	9.185,4	11.761,2	11.510,1	14.411,4	16.127,9	25.827,3	41.874,4	61.523,1	84.349,2
	lei	6.422,7	7.781,8	9.233,6	9.245,2	11.180,2	12.908,0	24.461,9	40.473,6	59.937,3	64.168,0
	dolari SUA	998,4	1.395,8	2.527,6	1.982,8	3.061,7	3.178,8	1.358,3	1.243,9	1.417,3	1.484,0
	mărci germane	31,8	7,8	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
	euro	0,0	0,0	0,0	282,1	169,5	41,0	7,1	156,9	168,6	18.697,3
	ruble	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,1	0,0	0,0	0,0	0,0
2.5	după maturitatea inițială	7.452,9	9.185,4	11.761,2	11.510,1	14.411,4	16.127,9	25.827,3	41.874,4	61.523,1	84.349,2
	termen scurt	4.658,6	6.421,1	8.167,6	7.939,6	9.657,1	9.383,6	20.951,3	31.922,2	49.526,6	51.566,6
	termen mediu	2.779,7	2.751,6	3.582,7	3.561,4	4.732,7	6.213,6	4.177,4	8.289,5	10.347,4	27.085,6
	termen lung	14,6	12,7	10,9	9,1	21,6	530,7	698,6	1.662,7	1.649,1	5.697,0
2.6	după rata dobânzii	7.452,9	9.185,4	12.665,1	11.510,1	14.411,4	16.127,9	25.827,3	41.874,4	61.523,1	84.349,2
	fixă	2.711,7	2.701,7	3.533,9	3.515,5	4.513,8	6.601,9	4.505,3	9.084,3	11.154,7	26.894,2
	variabilă	4.741,2	6.483,7	9.131,2	7.994,6	9.897,7	9.526,0	21.322,0	32.790,2	50.368,4	57.455,0
2.7	după destinație	7.452,9	9.185,4	11.761,2	11.510,1	14.411,4	16.127,9	25.827,3	41.874,4	61.523,1	84.349,2
	finanțarea deficitului bugetar și refinanțarea datoriei publice	5.052,5	7.474,4	10.041,8	10.606,0	12.071,3	13.810,3	24.044,3	38.807,6	59.032,3	79.936,5
	legi speciale*)	2.317,9	1.648,4	1.659,7	849,1	2.099,6	2.175,2	1.386,2	2.152,0	1.558,7	3.668,7
	leasing financiar	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	46,9	90,3	79,2
	finanțare de proiecte**)	82,5	62,6	59,7	55,0	240,6	142,4	396,8	867,9	841,8	664,8

*) include garanțiile emise în cadrul programului guvernamental "Prima casă";

***) include împrumutul pentru SNN și creditul garantat de stat pentru SRI

6.2.1 Structura datoriei publice guvernamentale interne după tip

Pe parcursul celor zece ani analizați, în totalul datoriei publice guvernamentale interne o pondere de aproximativ **95%** a avut-o datoria publică guvernamentală internă directă, în timp ce datoria publică guvernamentală internă garantată a avut o pondere nesemnificativă de aproximativ **5%**.

6.2.2 Structura datoriei publice guvernamentale interne după creditor

În perioada 2000 – 2009 datoria publică guvernamentală internă a fost contractată de la bănci comerciale și investitori instituționali (bănci de investiții, fonduri de pensii, fonduri de plasament, companii de asigurări). În acest fel, acești investitori au beneficiat de un venit sigur și plasamente în active fără risc.

6.2.3 Structura datoriei publice guvernamentale interne după tipul de instrument

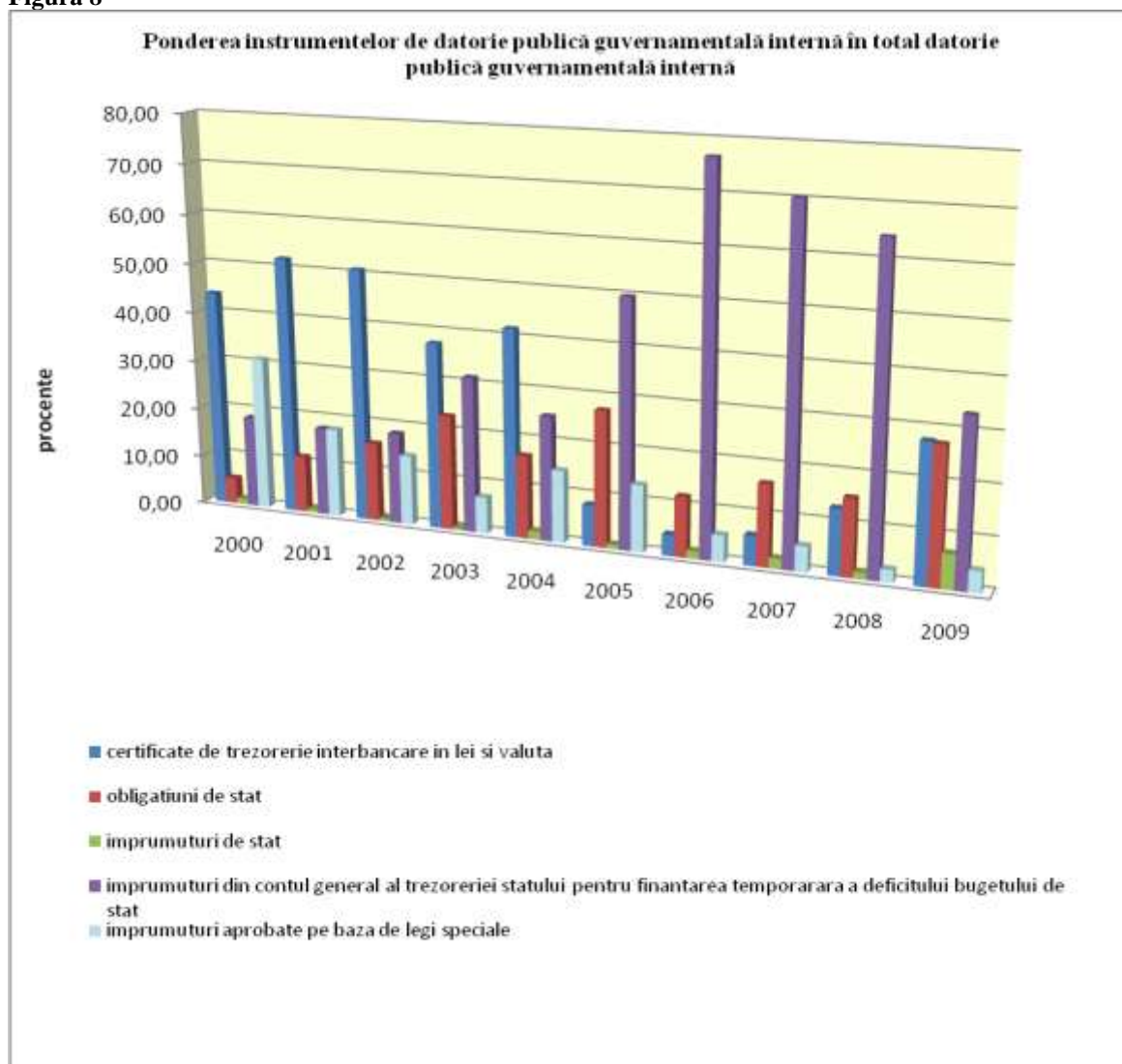
Dacă la începutul perioadei analizate în totalul datoriei publice guvernamentale interne certificatele de trezorerie reprezentau **43,93%**, iar obligațiunile de stat reprezentau **5,28%**, la nivelul anului 2009 ponderile acestor instrumente în totalul datoriei publice guvernamentale interne erau sensibil egale, înregistrând o pondere de **27%**.

Tabelul 7 Pondere instrumentelor de datorie publică guvernamentală internă în total datorie publică guvernamentală internă

- procente -

Anul	Ponderea certificatelor de trezorerie interbanca-re în lei și valută	Ponderea obliga-țiunilor de stat	Ponderea împru-maturilor de stat	Ponderea leasing-ului financiar	Ponderea instrumente-lor de cash management	Ponderea împrumuturilor din contul general al trezoreriei statului pentru finanțarea temporară a deficitului bugetului de stat	Ponderea împru-muturilor aprobate pe bază de legi speciale
0	1	2	3	4	5	6	7
2000	43,94	5,28	1,11	0,00	0,00	18,57	31,10
2001	52,03	11,47	0,68	0,00	0,00	17,87	17,95
2002	50,98	15,94	0,51	0,00	0,00	18,46	14,11
2003	37,58	23,17	0,48	0,00	0,00	31,40	7,38
2004	41,83	16,75	1,67	0,00	0,00	25,18	14,57
2005	8,30	27,45	0,88	0,00	0,00	49,88	13,49
2006	4,20	12,08	1,54	0,00	0,00	76,81	5,37
2007	6,00	16,44	2,07	0,11	0,00	70,23	5,14
2008	13,18	15,45	1,37	0,15	2,97	64,36	2,53
2009	27,78	27,44	6,98	0,09	0,00	33,35	4,35

Figura 8



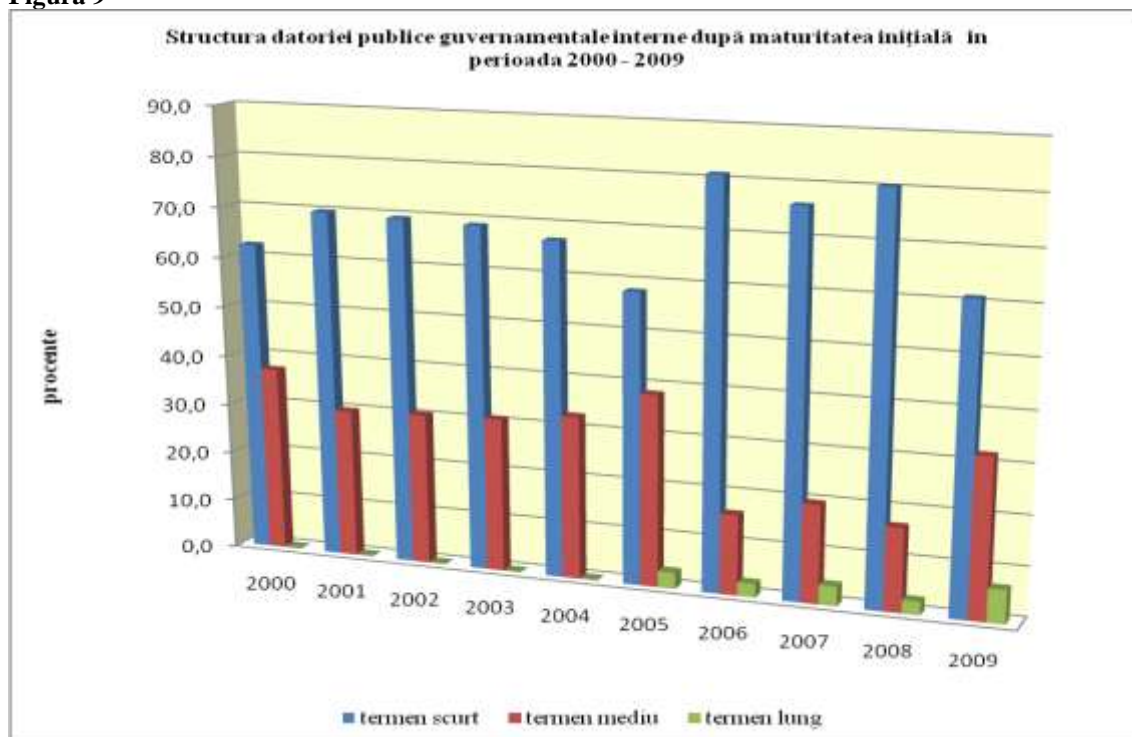
Așa cum se observă din figura 8, împrumuturile din contul general al trezoreriei statului pentru finanțarea temporară a deficitului bugetului de stat raportate la totalul datoriei publice guvernamentale interne au cunoscut o dinamică accentuată. Aceasta a fost determinată de nivelul disponibilităților trezoreriei centrale a statului.

Pe parcursul celor zece ani, ponderea acestui instrument în total datorie publică guvernamentală internă a înregistrat variații foarte mari de **17,9%** în anul 2001, la **76,8%** în anul 2006 și la **33,3%** în anul 2009.

6.2.4 Structura datoriei publice guvernamentale interne după maturitatea inițială

În perioada analizată, în totalul datoriei publice guvernamentale interne datoria publică guvernamentală internă contractată pe termen scurt a deținut cea mai mare pondere, cu limite cuprinse între **58,18%** și **81,12%**.

Figura 9



Structura datoriei publice guvernamentale interne în funcție de maturitatea inițială are un impact considerabil asupra riscului de lichiditate.

În contextul în care ne aflăm în momentul de față, cel al creșterii necesităților de refinanțare a datoriei publice guvernamentale, structura actuală a portofoliului de datorie publică guvernamentală internă în care împrumuturile cu maturitate pe termen scurt contractate de pe piața internă dețin cea mai mare pondere în totalul datoriei publice guvernamentale interne, expune statul la riscuri de lichiditate și refinanțare⁶.

⁶ Guidelines for Public Debt Management – Amended, prepared by the Staffs of the International Monetary Fund and the World Bank, amended on December 9, 2003 <http://www.imf.org/external/np/mfd/pdebt/2003/eng/am/index.htm>
 "Există două tipuri de riscuri de lichiditate. Unul se referă la costurile sau penalitățile pe care trebuie să le suporte investitorii în încercarea de a face față cerințelor pieții în situația în care numărul investitorilor de pe piață s-a diminuat considerabil sau în situația în care piața nu este suficient dezvoltată. Acest risc este relevant în cazurile în

6.2.5 Structura datoriei publice guvernamentale interne după rata dobânzii

În perioada analizată, nu a existat un echilibru între împrumuturile cu rata dobânzii fixă și cele cu rata dobânzii variabilă contractate de pe piața internă.

Tabelul 8 Ponderea datoriei publice guvernamentale interne cu rata dobânzii fixă/variabilă în total datorie publică guvernamentală internă

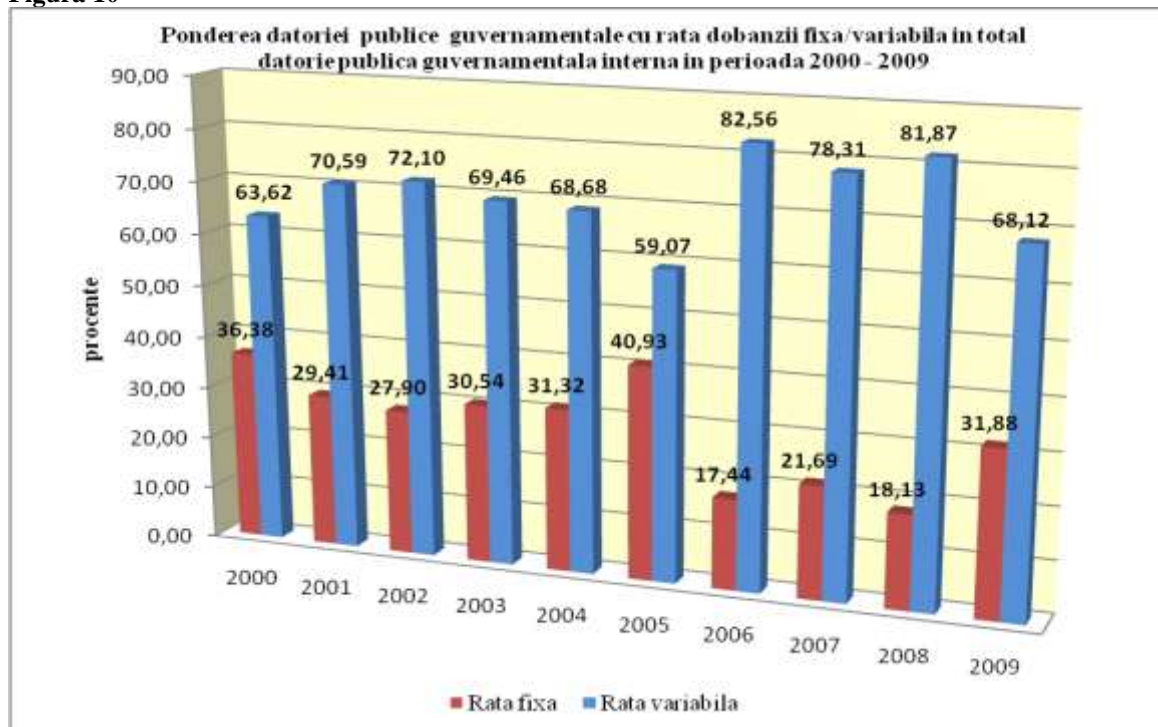
Anul	Total datorie publică guvernamentală internă (milioane lei)	Datorie publică guvernamentală internă cu rata dobânzii fixă (milioane lei)	Ponderea datoriei publice guvernamentale interne cu rata dobânzii fixă în total datorie publică guvernamentală internă (%)	Datorie publică guvernamentală internă cu rata dobânzii variabilă (milioane lei)	Ponderea datoriei publice guvernamentale interne cu rata dobânzii variabilă în total datorie publică guvernamentală internă (%)
0	1	2	3	4	5
2000	7.452,9	2.711,7	36,4	4.741,2	63,6
2001	9.185,4	2.701,7	29,4	6.483,7	70,6
2002	12.665,1	3.533,9	27,9	9.131,2	72,1
2003	11.510,1	3.515,5	30,5	7.994,6	69,5
2004	14.411,4	4.513,8	31,3	9.897,7	68,7
2005	16.127,9	6.601,9	40,9	9.526,0	59,1
2006	25.827,3	4.505,3	17,4	21.322,0	82,6
2007	41.874,4	9.084,3	21,7	32.790,2	78,3
2008	61.523,1	11.154,7	18,1	50.368,4	81,9
2009	84.349,2	26.894,2	31,9	57.455,0	68,1

În toată perioada analizată, ponderea cea mai mare în totalul datoriei publice guvernamentale interne au deținut-o împrumuturile cu rata dobânzii variabilă contractate de pe piața internă. Această structură a datoriei publice guvernamentale interne are ca efect menținerea unui risc de rată a dobânzii.

care managementul datoriei publice administrează și active lichide sau atunci când utilizează instrumente derivate. Celălalt tip de risc de lichiditate, din perspectiva împrumutatului, se referă la situația în care volumul activelor lichide se poate diminua rapid în contextul apariției unor obligații de cash flow neanticipate și/sau o posibilă dificultate în atragerea de lichidități prin contractarea împrumuturilor pe termen scurt.

Riscul de refinanțare apare atunci când datoria publică trebuie să fie refinanțată la costuri neobișnuit de ridicate sau în cazuri extreme când aceasta nu poate fi refinanțată deloc. Pentru țările emergente administrarea acestui risc reprezintă o importanță particulară.”

Figura 10



O datorie publică greșit structurată, fie că vorbim de scadențe, de rata dobânzii sau de moneda în care este exprimată, a constituit de-a lungul timpului în numeroase țări factorul decisiv în declanșarea și propagarea crizelor economice⁷.

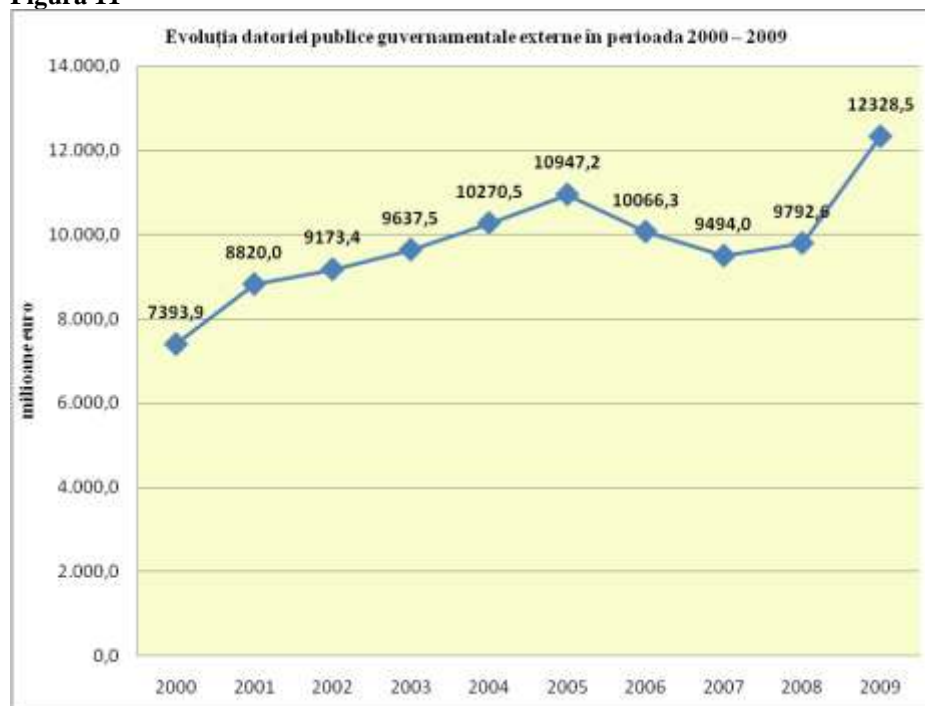
6.3 Evoluția și structura datoriei publice guvernamentale externe în perioada 2000 – 2009

În evoluția datoriei publice guvernamentale externe se remarcă existența a trei etape distincte.

Astfel, în perioada 2000 – 2005 datoria publică guvernamentală externă a crescut relativ constant de la **7.393,9 milioane euro** la **10.947,2 milioane euro**. În perioada 2006 - 2007 aceasta a scăzut ajungând la **9.464 milioane euro**. În anul 2008 a înregistrat o creștere ușoară, iar în anul 2009 a crescut semnificativ ajungând la o valoare de **12.328,5 milioane euro**.

⁷ (Directives Pour La Gestion De La Dette Publique - préparé par les services de la Banque mondiale et du Fonds monétaire international 21 mars 2001).

Figura 11



6.3.1 Structura datoriei publice guvernamentale externe pe tipuri de creditori și pe scadențe

Structura datoriei publice guvernamentale externe în perioada 2000 – 2009 pe tipuri de creditori și pe scadențe este prezentată în Tabelul 9.

Tabelul 9 Structura datoriei publice guvernamentale externe în perioada 2000 – 2009 pe tipuri de creditori și pe scadențe

- milioane euro -

Anul	Datoria publică guvernamentală externă*	Pe creditori				Pe scadențe		
		Multilaterală	Bilaterală	Obligațiuni	Bănci comerciale	Între 1 și 5 ani	Între 5 și 10 ani	Peste 10 ani
0	1 = 2+3+4+5; 1 = 6+7+8	2	3	4	5	6	7	8
2000	7.393,9	3.641,9	959,6	631,0	2.161,4	1.083,3	1.440,7	4.869,9
2001	8.820,0	4.198,5	984,6	1.356,8	2.280,1	1.538,8	2.138,9	5.142,3
2002	9.173,4	4.273,2	881,7	1.750,0	2.268,5	1.277,2	2.081,1	5.815,1
2003	9.637,5	4.225,1	624,2	2.450,0	2.338,2	899,4	2.879,0	5.859,1
2004	10.270,5	4.248,7	496,3	2.450,0	3.075,5	921,3	3.113,1	6.236,1
2005	10.947,2	4.835,3	328,9	2.000,0	3.783,0	539,8	3.126,4	7.281,0
2006	10.066,3	4.664,6	193,8	2.000,0	3.207,9	354,2	2.577,7	7.134,4
2007	9.494,0	4.489,4	103,6	2.000,0	2.901,0	200,1	2.133,3	7.160,6
2008	9.792,6	5.151,4	78,5	2.150,0	2.412,7	91,6	2.034,2	7.666,8
2009	12.328,5	8.188,5	64,4	2.150,0	1.925,6	2,5	2.763,3	9.562,7

*Datoria publică guvernamentală externă cuprinde datoria publică guvernamentală externă directă și datoria publică guvernamentală externă garantată de stat

După cum se observă din datele prezentate în tabelul 9, în perioada analizată datoria publică guvernamentală externă a avut o evoluție fluctuantă, înregistrând **cel mai mare vârf în anul 2009**.

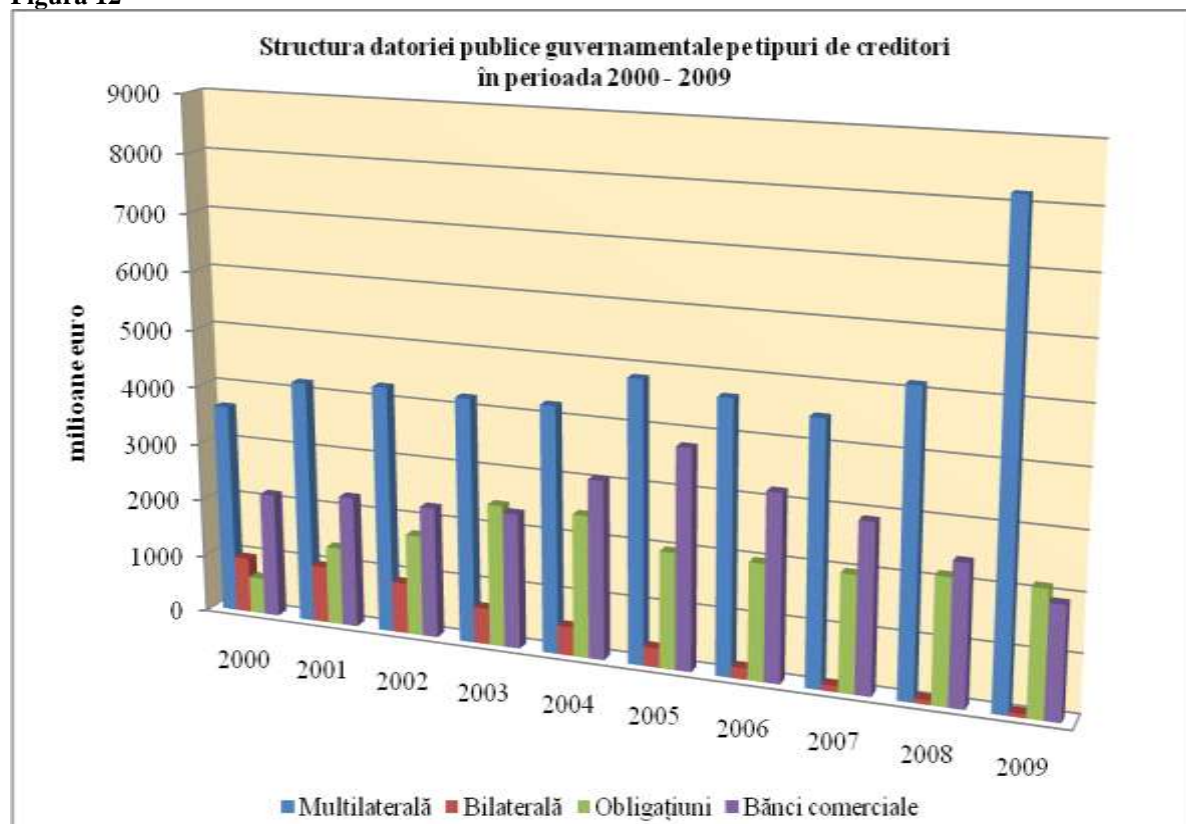
În perioada analizată ritmul de creștere al datoriei publice guvernamentale externe a fost net inferior ritmului de creștere al datoriei publice guvernamentale interne. Astfel, în timp ce datoria publică guvernamentală externă a crescut cu 66,7%, datoria publică guvernamentală internă a crescut cu 645,3%⁸.

6.3.2 Structura datoriei publice guvernamentale externe pe tipuri de creditori

În perioada analizată, în structura datoriei publice guvernamentale externe pe tipuri de creditori, împrumuturile contractate de la organismele financiare multilaterale dețin cea mai mare pondere, ajungând în anul 2009 la **66,4%**.

După cum se observă din Figura 12 creșterea volumului datoriei publice guvernamentale externe contractate de la organismele financiare multilaterale a fost superioară celei contractate cu băncile private și alți creditori.

Figura 12



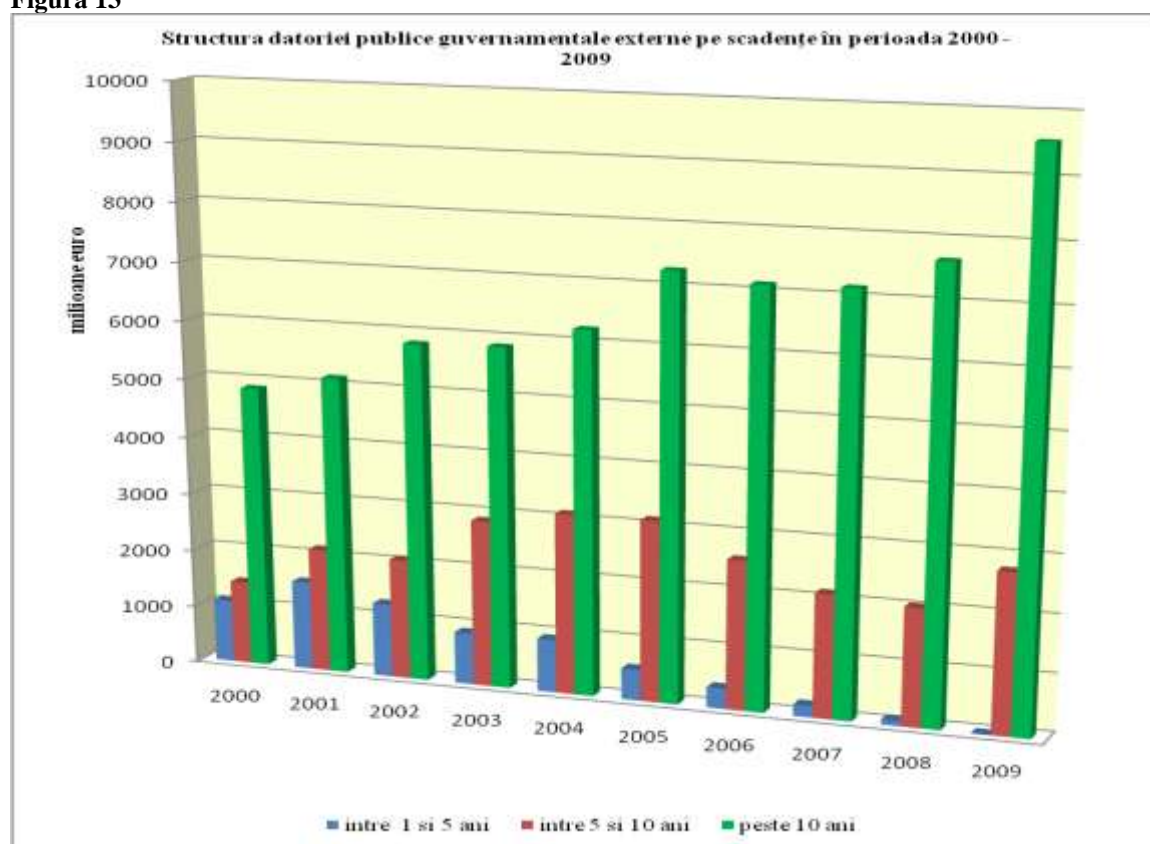
⁸ Pentru asigurarea comparabilității, datele utilizate au fost exprimate în euro

6.3.3 Structura datoriei publice guvernamentale externe pe scadențe

În perioada analizată, împrumuturile externe contractate pe termene cuprinse între 5 și 10 ani, precum și cele contractate pe termene de peste 10 ani au fost preponderente, iar împrumuturile externe contractate pe termene cuprinse între 1 și 5 ani au avut un trend descendent.

Astfel, dacă în anul 2000 în total datorie publică guvernamentală externă, împrumuturile contractate pe termene cuprinse între 1 și 5 ani aveau o pondere de **14,65%**, în anul 2009 acestea au ajuns să dețină pondere ne semnificativă de **0,02%**.

Figura 13



6.3.4 Structura datoriei publice guvernamentale externe în funcție de scopul pentru care a fost contractată

Din totalul împrumuturilor contractate de pe plan extern, un procent cuprins între 32,4% și 46,5% a fost afectat pentru împrumuturile contractate de pe plan extern pentru finanțarea deficitului bugetului de stat și refinanțarea datoriei publice guvernamentale.

În anul 2009 ponderea împrumuturilor externe contractate în scopul finanțării unor proiecte prioritare pentru economia românească în total datorie publică externă a cunoscut cel mai mic nivel, respectiv de **53,5%**

Tabelul 10 Structura datoriei publice guvernamentale externe pentru perioada 2000 – 2009 în funcție de scopul pentru care a fost contractată

Anul	Datoria publică guvernamentală externă (milioane euro)	Datoria publică guvernamentală externă contractată pentru finanțarea deficitului bugetului de stat și refinanțarea datoriei publice guvernamentale* (milioane euro)	Ponderea datoriei publice guvernamentale externe contractată pentru finanțarea deficitului bugetului de stat și refinanțarea datoriei publice în datoria publică guvernamentală externă (%)	Datoria publică guvernamentală externă contractată pentru finanțarea de proiecte (milioane euro)	Ponderea datoriei publice guvernamentale externe contractată pentru finanțarea de proiecte în datoria publică externă (%)
0	1=2+4	2	3	4	5
2000	7.393,9	2.957,3	40,0%	4.436,6	60,0%
2001	8.820,0	3.352,4	38,0%	5.467,6	62,0%
2002	9.173,4	3.667,2	40,0%	5.506,2	60,0%
2003	9.637,5	4.020,8	41,7%	5.616,7	58,3%
2004	10.270,5	3.854,4	37,5%	6.416,1	62,5%
2005	10.947,2	3.600,4	32,9%	7.346,8	67,1%
2006	10.066,3	3.310,3	32,9%	6.756,0	67,1%
2007	9.494,0	3.071,4	32,4%	6.422,6	67,6%
2008	9.792,6	3.372,4	34,4%	6.420,2	65,6%
2009	12.328,5	5.730,4	46,5%	6.598,1	53,5%

*În perioada 2000 – 2004 erau aplicabile prevederile Legii nr.81/1999 a datoriei publice. În conformitate cu prevederile art. 2 lit.(c) din legea menționată Guvernul era autorizat "să contracteze împrumuturi de stat interne și externe ... numai prin Ministerul Finanțelor, în următoarele scopuri: ... susținerea balanței de plăți și consolidarea rezervei valutare a statului"⁹. Până la 1 ianuarie 2005, data intrării în vigoare a Legii nr.313/2004 a datoriei publice, aceste împrumuturi erau raportate în contul general al datoriei publice guvernamentale.

În perioada analizată, Guvernul României, prin Ministerul Finanțelor Publice, a contractat de la instituții financiare internaționale și bănci comerciale un număr de 92 împrumuturi externe în sumă totală de **5.743,3 milioane euro, 1.560,3 milioane dolari**

⁹ Prin Legea nr. 313/2004 a datoriei publice și prin Legea nr. 312/2004 privind Statutul Băncii Naționale a României, s-a stabilit ca administrarea rezervei valutare să rămână în competența exclusivă a Băncii Naționale a României

SUA (echivalent 1.357,7 milioane euro), 54.381,0 milioane yeni japonezi (echivalent 428,1 milioane euro), 42.042,0 milioane woni coreeni (echivalent 0,036 milioane euro), 35,0 milioane mărci germane (echivalent 17,9 milioane euro) și 204,1 milioane lei (echivalent 60,3 milioane euro) destinate finanțării unor proiecte.

Tabelul 11 Situația împrumuturilor externe contractate anual pentru finanțarea de proiecte în perioada 2000 - 2009

Anul	Împrumuturi externe contractate anual pentru finanțarea de proiecte	Valoare contractată anual						
		Denominat în milioane euro, din care:	milioane euro	milioane dolari SUA, denuminate în milioane euro	milioane woni coreeni, denuminate în milioane euro	milioane yeni japonezi, denuminate în milioane euro	milioane mărci germane, denuminate în milioane euro	milioane lei, denuminate în milioane euro
0	1	2=3+4+5+6+7+8	3	4	5	6	7	8
2000	15	856,0	575,80	280,1	0,03608			
2001	11	943,6	579,88	124,7		221,2	17,9	
2002	7	485,2	333,00	152,2				
2003	6	276,1	177,00	99,1				
2004	7	576,7	406,65	170,0				
2005	12	826,2	276,97	342,3		207,0		
2006	12	1.690,6	1.570,21	60,0				60,3
2007	17	1.546,5	1.417,23	129,3				
2008	3	367,5	367,50					
2009	2	39,1	39,10					
TOTAL	92	7.607,45	5.743,33	1.357,7	0,03608	428,1	17,9	60,3

După cum rezultă din tabelul de mai sus, în perioada 2005 – 2007 au fost contractate de la instituții financiare internaționale și bănci comerciale cele mai multe împrumuturi externe destinate finanțării de proiecte, respectiv un număr de 41 împrumuturi în sumă totală de **4.063,3 milioane euro**.

În anul 2009, din suma totală **7.137,8 milioane euro** (afereată unui număr de șase împrumuturi contractate de la instituții financiare internaționale și bănci comerciale pentru finanțarea deficitului bugetului de stat și pentru finanțarea de proiecte), doar suma de **39,10 milioane euro** a fost contractată pentru finanțarea a două proiecte reprezentând 0,6% din total.

În acest context, apreciem că la momentul efectuării evaluării, se înregistrează un nivel redus al contractării împrumuturilor externe destinate finanțării unor programe de investiții generatoare de progres în plan economic care să conducă la creșterea producției, la crearea de noi locuri de muncă, pentru realizarea unei creșteri economice durabile, implicit la crearea resurselor necesare pentru onorarea serviciului datoriei publice și pe cale de consecință la creșterea sustenabilității datoriei publice.

7. Evoluția serviciului datoriei publice guvernamentale în perioada 2000 - 2009

În ultimii zece ani România a înregistrat un serviciu al datoriei publice guvernamentale (reprezentând rambursări de rate de capital, plăți de dobânzi, comisioane aferente și refinanțări) în sumă totală de **221.271,3 milioane lei (65.987,12 milioane euro¹⁰)**, în medie **1.835,07 milioane euro anual**.

Tabelul 12 Serviciul datoriei publice guvernamentale în perioada 2000 - 2009

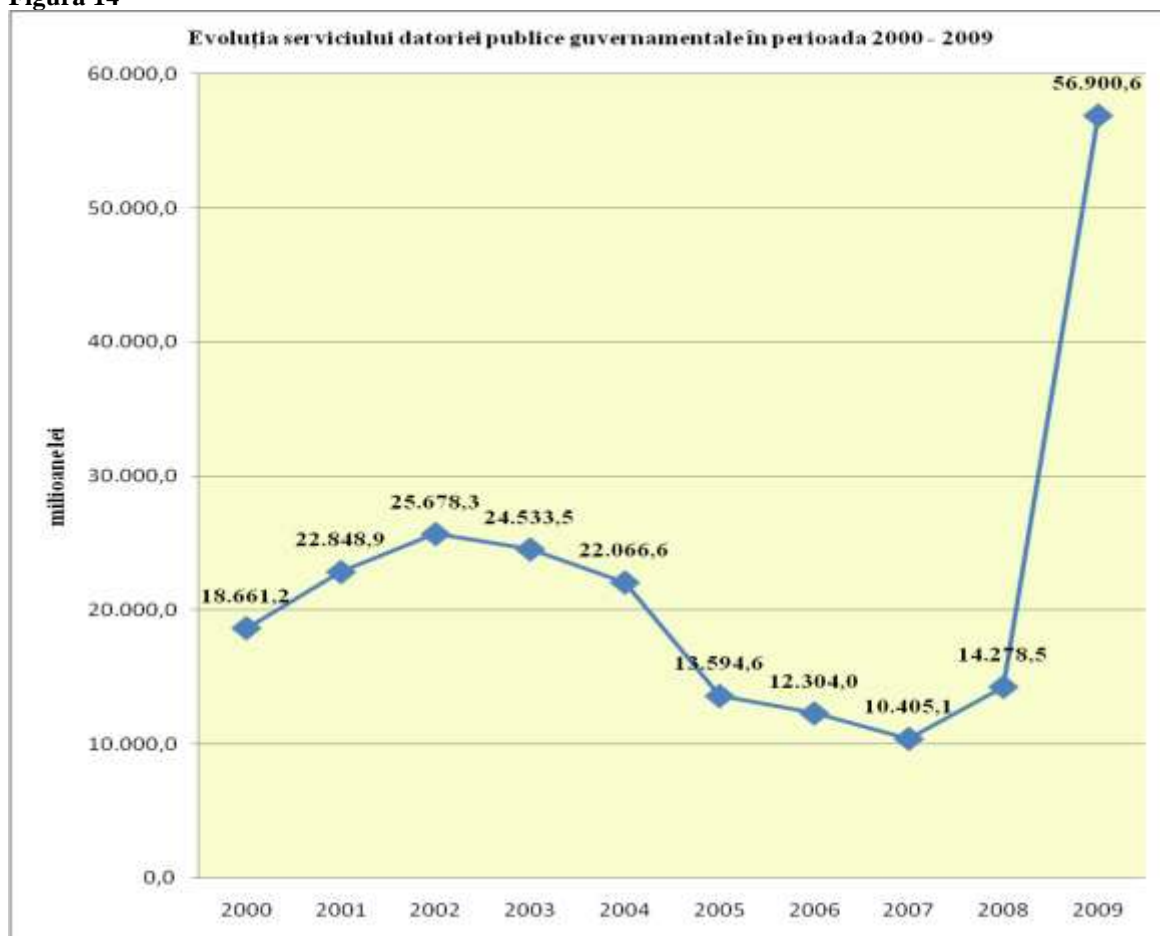
Anul	Serviciul datoriei publice guvernamentale (milioane lei)	Serviciul datoriei publice guvernamentale interne (milioane lei)	Rambursari de rate de capital imprumuturi interne /refinantari titluri (milioane lei)	Plati de dobanzi si comisioane aferente imprumuturi interne (milioane lei)	Serviciul datoriei publice guvernamentale externe (milioane euro denominat în lei)	Rambursari de rate de capital imprumuturi externe /refinantari titluri (milioane lei)	Plati de dobanzi si comisioane aferente imprumuturi externe (milioane lei)	Produsul intern brut (milioane lei)	Ponderea serviciului datoriei publice guvernamentale în produsul intern brut (%)
0	1=2+5	2=3+4	3	4	5=6+7	6	7	8	9= 1/8*100
2000	18.661,2	15.774,9	12.946,3	2.828,6	2.886,30	2.024,2	862,1	80.984,6	23,0
2001	22.848,9	17.537,4	14.755,5	2.781,9	5.311,50	4.020,9	1290,6	117.945,8	19,4
2002	25.678,3	18.481,3	16.450,3	2.031,0	7.197,00	5.600,6	1.596,4	152.017,0	16,9
2003	24.533,5	17.734,1	15.995,4	1.738,7	6.799,40	4.839,4	1.960,0	197.427,6	12,4
2004	22.066,6	14.625,5	13.525,8	1.099,7	7.441,10	5.346,6	2.094,5	247.368,0	8,9
2005	13.594,6	6.412,1	5.253,3	1.158,8	7.182,50	5.248,8	1.933,7	288.954,6	4,7
2006	12.304,0	5.998,8	5.528,3	470,5	6.305,20	4.320,6	1.984,6	344.650,6	3,6
2007	10.405,1	4.819,5	4.151,5	668,0	5.585,60	3.721,1	1.864,5	416.006,8	2,5
2008	14.278,5	6.521,1	5.060,5	1.460,7	7.757,40	5.746,7	2.010,7	514.700,0	2,8
2009	56.900,6	51.122,9	47.275,2	3.847,7	5.777,70	3.838,2	1.939,5	498.007,5	11,4

În perioada analizată serviciul datoriei publice guvernamentale a avut o evoluție fluctuantă. Cel mai mare nivel al serviciului datoriei publice guvernamentale a fost atins în anul 2009, când acesta a ajuns la o valoare de **56.900,6 milioane lei**.

În reprezentarea grafică este redată evoluția serviciului datoriei publice guvernamentale în perioada 2000 – 2009.

¹⁰ Pentru sumele exprimate în euro au fost folosite cursurile medii anuale aferente perioadei 2000 – 2009 comunicate de către BNR

Figura 14



În condițiile în care în anul 2009 față de anul 2008 cheltuielile bugetului general consolidat au crescut cu 1,75% și produsul intern brut a scăzut cu 7,1%, serviciul datoriei publice guvernamentale a avut o creștere alarmantă de 398,5%¹¹.

7.1 Evoluția costurilor anuale aferente instrumentelor de datorie publică guvernamentală

Pentru perioada analizată, efortul financiar reprezentând plăți de dobânzi și comisioane aferente instrumentelor de datorie publică guvernamentală a fost de **16%** din total serviciu datorie publică guvernamentală (**35.622,1 milioane lei**).

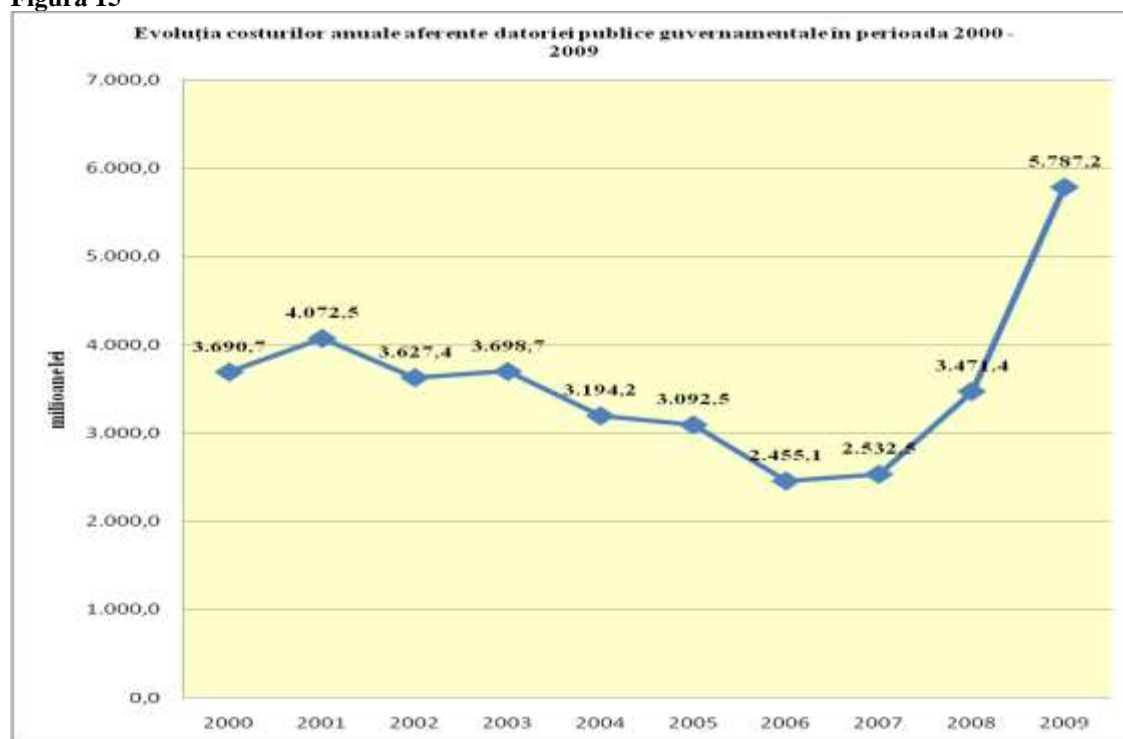
¹¹ Sunt incluse și refinanțările titlurilor de stat în cursul anului.

Tabelul 13 Evoluția costurilor anuale aferente instrumentelor de datorie publică guvernamentală în perioada 2000 - 2009

- milioane lei -

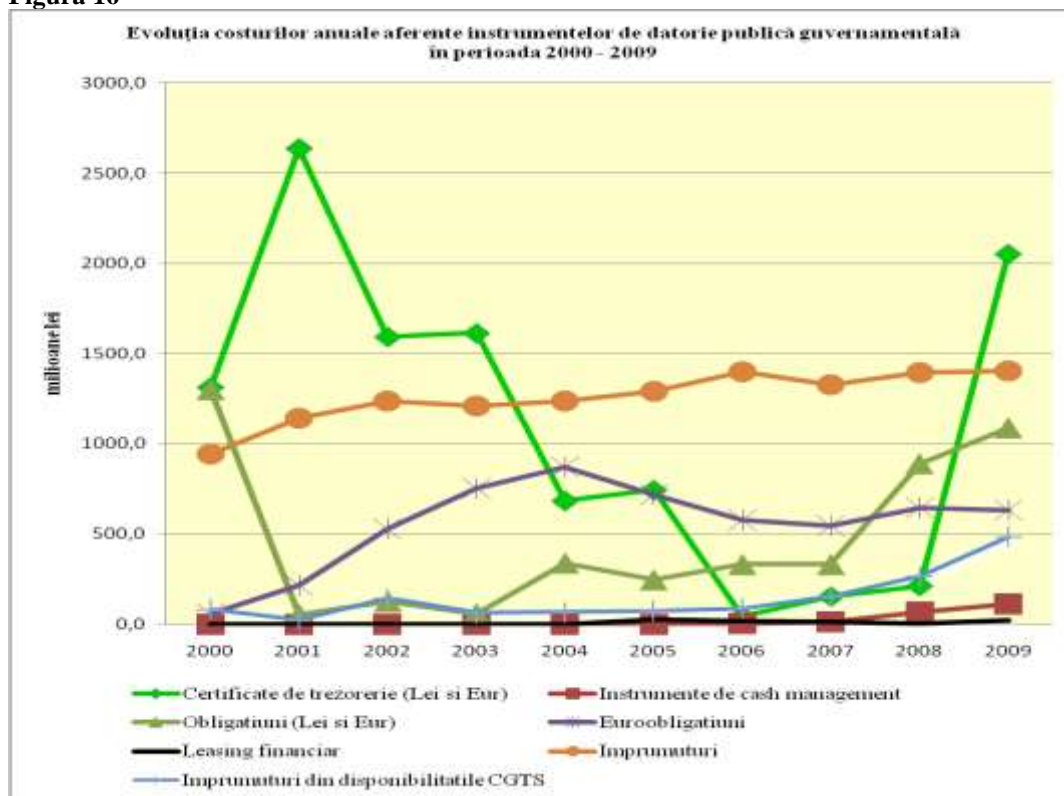
Anul	Certificate de trezorerie	Cash management	Obligațiuni	Euro-obligațiuni	Leasing financiar	Împrumuturi de la instituții financiare	Împrumuturi din disponibilitățile contului general al trezoreriei statului	Total costuri anuale
0	1	2	3	4	5	6	7	8
2000	1.313,9	0,0	1.299,4	54,7	0,0	941,6	81,1	3.690,7
2001	2.639,2	0,0	52,9	215,2	0,0	1.141,3	23,9	4.072,5
2002	1.593,2	0,0	124,9	527,8	0,0	1.238,5	143,0	3.627,4
2003	1.613,9	0,0	58,4	753,5	0,0	1.210,7	62,2	3.698,7
2004	684,1	0,0	338,6	870,9	0,0	1.235,1	65,5	3.194,2
2005	743,7	0,0	245,5	717,4	24,4	1.289,7	71,8	3.092,5
2006	45,2	0,6	330,6	576,3	18,1	1.399,1	85,3	2.455,1
2007	153,5	10,9	330,3	545,6	12,7	1.325,8	153,7	2.532,5
2008	212,6	64,2	889,2	642,1	4,8	1.393,2	265,3	3.471,4
2009	2.052,7	109,0	1.087,8	629,2	21,9	1.401,5	485,1	5.787,2
Total costuri pe fiecare tip de instrument	11.051,8	184,8	4.757,5	5.532,7	81,9	12.576,5	1.436,9	35.622,1

Figura 15



În perioada considerată, costurile anuale aferente instrumentelor de datorie publică guvernamentală au avut o dinamică fluctuantă. Dacă în anul 2000 acestea au fost în sumă de **3.690,7 milioane lei**, în anul 2006 a fost atins un nivel minim de **2.455,1 milioane lei**, iar în anul 2009 a fost atins cel mai ridicat nivel, respectiv **5.787,2 milioane lei**.

Figura 16



După cum se observă din datele prezentate în tabelul 13 și din reprezentarea grafică de mai sus, din totalul costurilor aferente instrumentelor de datorie publică, cea mai rapidă evoluție au cunoscut-o costurile asociate împrumuturilor din disponibilitățile Trezoriei Statului. Astfel, de la **81,1 milioane lei** în anul 2000, acestea au ajuns la **485,1 milioane lei** în anul 2009.

Tabelul 14 Evoluția indicilor de creștere ai datoriei publice și ai costurilor aferente acesteia în perioada 2000 – 2009

Anul	Indicele de creștere al datoriei publice* (%)	Indicele de creștere al costurilor aferente datoriei publice* (%)
0	1	2
2000	-	-
2001	133,7	110,3
2002	129,7	89,1
2003	117,1	102,0
2004	108,7	86,4
2005	105,7	96,8
2006	107,3	79,39
2007	130,0	103,2
2008	133,4	137,1
2009	134,2	166,7

* este calculat ca raport între nivelul fiecărui an și nivelul anului precedent

În perioada 2000 – 2007, indicele de creștere al datoriei publice a fost superior indicelui de creștere a costurilor aferente datoriei publice.

Începând cu anul 2008 indicele de creștere al costurilor aferente datoriei publice l-a devansat pe cel al datoriei publice.

Creșterea într-un ritm mai alert a costurilor aferente datoriei publice are un impact financiar negativ asupra soldului bugetului general consolidat.

7.2 Evoluția serviciului datoriei publice guvernamentale interne

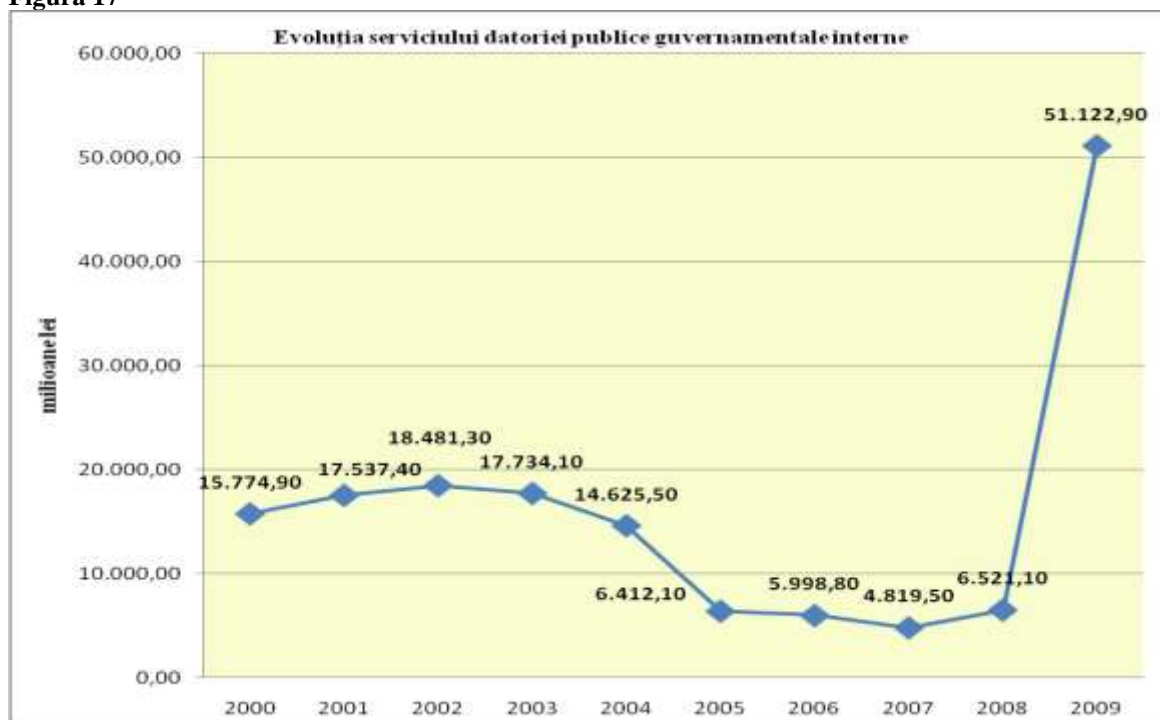
Evoluția serviciului datoriei publice guvernamentale interne a fost similară cu cea a serviciului datoriei publice guvernamentale.

Tabelul 15 Evoluția serviciului datoriei publice guvernamentale interne în perioada 2000 – 2009

Anul	Serviciul datoriei publice guvernamentale interne (milioane lei)	Rambursări rate de capital împrumuturi interne/ refinanțări titluri de stat (milioane lei)	Dobânzi și comisioane (milioane lei)	Ponderea serviciului datoriei publice guvernamentale interne în produsul intern brut (%)
0	1=2+3	2	3	4
2000	15.774,9	12.946,3	2.828,6	19,48
2001	17.537,4	14.755,5	2.781,9	14,87
2002	18.481,3	16.450,3	2.031,0	12,16
2003	17.734,1	15.995,4	1.738,7	8,98
2004	14.625,5	13.525,8	1.099,7	5,91
2005	6.412,1	5.253,3	1.158,8	2,22
2006	5.998,8	5.528,3	470,5	1,74
2007	4.819,5	4.151,5	668,0	1,16
2008	6.521,1	5.060,5	1.460,7	1,27
2009	51.122,9	47.275,2	3.847,7	10,27

În perioada analizată serviciul datoriei publice guvernamentale interne a avut o evoluție fluctuantă. Cel mai mare nivel al serviciului datoriei publice guvernamentale interne a fost atins în anul 2009, când acesta a ajuns la o valoare de **51.122,9 milioane lei**.

Figura 17



În anul 2009 statul român a suportat un efort financiar uriaș în sumă totală de 51.122,9 milioane lei, efort generat de plata serviciului datoriei publice guvernamentale interne, acesta înregistrând o creștere explozivă de aproximativ opt ori față de anul 2008.

7.3 Evoluția serviciului datoriei publice guvernamentale externe

Un factor cu influență majoră asupra situației valutare a țării este serviciul datoriei publice externe, care reprezintă suma dintre plățile cu titlu de rate de capital și respectiv cele de dobânzi și comisioane către creditorii străini.

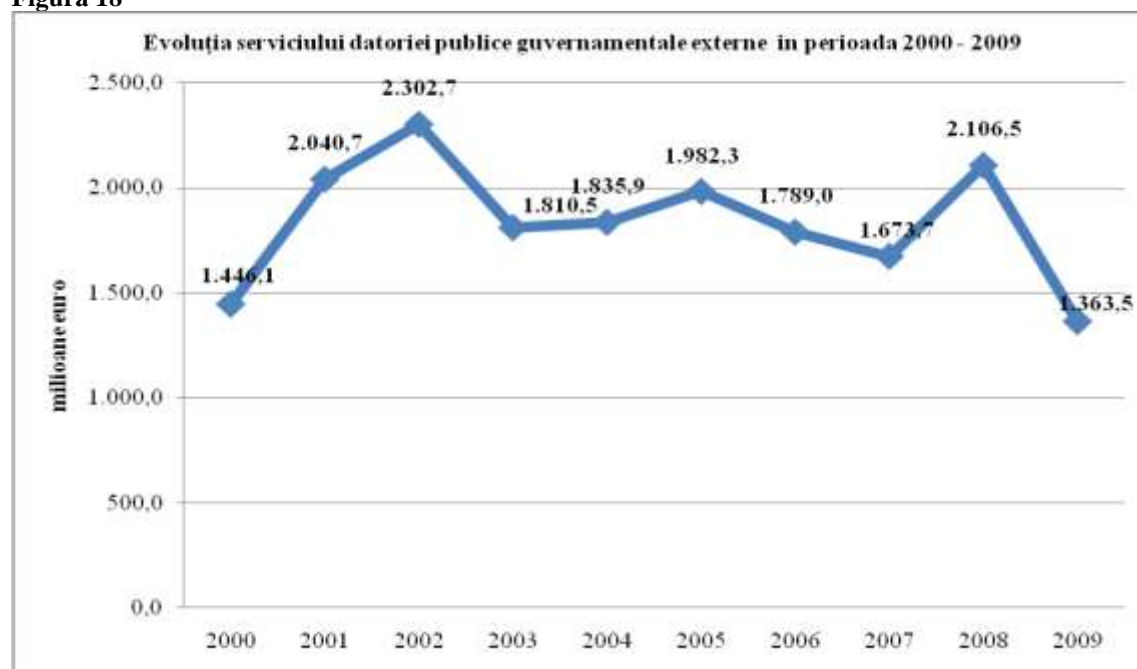
Evoluția acestui indicator în perioada considerată este prezentată în tabelul de următor.

Tabelul 16 Serviciul datoriei publice guvernamentale externe în perioada 2000 - 2009

Anul	Serviciul datoriei publice guvernamentale externe (milioane euro)	Rambursări rate de capital împrumuturi externe/ refinanțări (milioane euro)	Dobânzi și comisioane împrumuturi externe (milioane euro)	Ponderea serviciului datoriei publice guvernamentale externe în datoria publică guvernamentală externă (%)	Ponderea serviciului datoriei publice guvernamentale externe în produsul intern brut (%)	Ponderea serviciului datoriei publice guvernamentale externe în exporturi de bunuri și servicii (%)	Ponderea dobânzilor și comisioanelor aferente datoriei publice guvernamentale externe în exporturi de bunuri și servicii (%)
0	1=2+3	2	3	4	5	6	7
2000	1.446,1	1.014,1	431,9	19,56	3,60	10,97	3,28
2001	2.040,7	1.544,9	495,9	23,14	4,50	13,61	3,31
2002	2.302,7	1.791,9	510,8	25,10	4,73	13,43	2,98
2003	1.810,5	1.288,6	521,9	18,79	3,44	9,90	2,85
2004	1.835,9	1.319,1	516,8	17,88	3,01	8,41	2,37
2005	1.982,3	1.448,6	533,7	18,11	2,49	7,52	2,02
2006	1.789,0	1.225,9	563,1	17,77	1,83	5,69	1,79
2007	1.673,7	1.115,0	558,7	17,63	1,34	4,59	1,53
2008	2.106,5	1.560,5	546,0	21,51	1,51	4,96	1,29
2009	1.363,5	905,8	457,7	11,06	1,16	3,77	1,27

În perioada analizată serviciul datoriei publice guvernamentale externe a avut o evoluție fluctuantă.

Figura 18



8. Cu privire la împrumuturile contractate de la organismele financiare internaționale pentru finanțarea deficitului bugetului de stat

Analiza acestui tip de instrument de datorie publică s-a făcut pe baza datelor prezentate de Ministerul Finanțelor Publice în *”Situția privind împrumuturile contractate de la organismele financiare internaționale pentru finanțarea deficitului bugetului de stat pentru perioada 2000 – 2009”* (Anexa nr. 1)¹².

În conformitate cu prevederile acordurilor de împrumut/memorandumurilor de finanțare, împrumuturile reflectate în situația menționată mai sus au fost contractate în următoarele scopuri:

- a) **susținerea balanței de plăți și consolidarea rezervelor valutare ale țării** (împrumutul în valoare de 80 milioane ECU acordat României de Comunitatea Economică Europeană, ratificat prin Legea nr. 1/1993);
- b) **susținerea de plăți și consolidarea rezervelor valutare ale țării** (împrumutul în valoare de 125 milioane ECU acordat României de către Comunitatea Europeană, ratificat prin Ordonanța Guvernului nr. 2/1995);
- c) **realizarea unui ”program de acțiuni, obiective și politici destinate să realizeze ajustarea structurală a economiei Împrumutatului (...) prin care se declară angajamentul Împrumutatului pentru executarea programului și prin care se solicita asistența din partea Băncii pentru finanțarea importurilor de urgență necesare în timpul execuției”** (împrumutul în valoare de 400 milioane dolari SUA acordat României de către Banca Internațională pentru Reconstrucție și Dezvoltare ratificat prin Legea nr.63/1992);
- d) **finanțarea unui ”program de acțiuni, obiective și politici, destinat realizării ajustării structurale a sectorului financiar și al întreprinderilor din economia Împrumutatului (denumit în continuare Program), declarând angajamentul Împrumutatului de a executa Programul și cerind asistența din partea Băncii pentru finanțarea nevoilor urgente de importuri necesare în cursul unei asemenea executii”** (împrumutul în valoare de 280 milioane dolari SUA acordat României de către Banca Internațională pentru Reconstrucție și Dezvoltare ratificat Ordonanța Guvernului nr. 14/1996);
- e) **realizarea ajustării structurale a sectorului agricol** (împrumutul în valoare de 350 milioane dolari SUA acordat României de către Banca Internațională pentru Reconstrucție și Dezvoltare ratificat prin Ordonanța Guvernului nr. 13/1997);
- f) **ajustarea sectorului de protecție socială** (împrumutul în sumă de 50 milioane dolari S.U.A. acordat României de către Banca Internațională pentru Reconstrucție și Dezvoltare ratificat prin Ordonanța Guvernului nr. 12/1997);
- g) **ajustarea structurală a sectorului privat** (împrumutul în suma de 300 milioane dolari S.U.A. acordat României de către Banca Internațională pentru Reconstrucție și Dezvoltare ratificat prin Ordonanța Guvernului nr. 44/1999);

¹² În *”Situția privind împrumuturile contractate de la organismele financiare internaționale pentru finanțarea deficitului bugetului de stat pentru perioada 2000 – 2009”* sunt prezentate și împrumuturi contractate în perioada 1993 - 1999

- h) susținerea balanței de plăți și întărirea poziției rezervelor valutare oficiale** (împrumutul în valoare de 200 milioane euro acordat României de către Comunitatea Europeană, ratificat prin Ordonanța Guvernului nr. 30/2000);
- i) ajustarea structurală a sectorului privat** (împrumutul în suma de 339,8 milioane euro acordat României de către Banca Internațională pentru Reconstrucție și Dezvoltare ratificat prin Ordonanța Guvernului nr. 114/2002);
- j) ajustarea programatică PAL 1** (împrumutul în suma de 123,4 milioane euro acordat României de către Banca Internațională pentru Reconstrucție și Dezvoltare ratificat prin Legea nr. 2/2005);
- k) controlul integrat al poluării cu nutrienți** (împrumutul în suma de 50 milioane euro acordat României de către Banca Internațională pentru Reconstrucție și Dezvoltare ratificat prin Legea nr. 228/2008);
- l) cofinanțării contribuției de la bugetul de stat a programelor de investiții eligibile pentru asistență nerambursabilă UE și finanțării de programe prioritare care nu beneficiază de asistență nerambursabilă UE** (împrumutul în suma de 1.000 milioane euro acordat României de către Banca Europeană de Investiții ratificat prin Ordonanța de Urgență a Guvernului nr. 182/2008 aprobată prin Legea nr.101/2009);
- m) completarea sprijinului financiar acordat de Uniunea Europeană pentru restructurarea agriculturii** (împrumutul în suma de 47,7 milioane euro acordat României de către Banca Internațională pentru Reconstrucție și Dezvoltare ratificat prin Legea nr. 14/2009);
- n) finanțarea deficitului bugetului de stat pe măsura necesităților de echilibrare a contului curent general al Trezoreriei Statului** (împrumutul în sumă de 1.563,5 milioane DST acordat României de către Fondul Monetar Internațional, ratificat prin Ordonanța de Urgență a Guvernului nr. 99/2009);
- o) finanțarea deficitului bugetar și refinanțarea datoriei publice guvernamentale** (împrumutul în sumă de 5.000 milioane euro acordat României de către Comunitatea Europeană, ratificat prin Ordonanța de Urgență a Guvernului nr. 82/2009);
- p) finanțarea deficitului bugetar** (împrumutul în sumă de 300 milioane euro acordat României de către Banca Internațională pentru Reconstrucție și Dezvoltare, ratificat prin Ordonanța de Urgență a Guvernului nr. 98/2009).

Cu privire la împrumuturile enumerate mai sus se desprinde următoarea concluzie:

Pentru perioada 2000 – 2009 Ministerul Finanțelor Publice a raportat suma de 205 milioane ECU¹³, suma de 7.060,9 milioane euro, suma de 1.563,5 milioane DST și suma de 1.380 milioane dolari SUA ca fiind contractată în vederea finanțării deficitului bugetului de stat. Din acestea, suma de 1.380 milioane dolari SUA și

¹³ ECU este acronimul de la „European Currency Unit” (unitate monetara Europeana). ECU reprezenta un „coș valutar” în care se introduceau în proporții determinate (în virtutea unui acord unanim al statelor participante) diferitele monede ale țărilor UE ce faceau parte din Sistemul Monetar European . Sistemul Monetar European a constituit o încercare de stabilire a unui sistem de rate de schimb fixe ale valurilor Uniunii Europene, ce aveau fluctuații foarte mici și care puteau fi periodic ajustate. Uniunea Europeană a folosit ECU pentru a-și stabili bugetul și fondurile proprii, ca și pentru fixarea prețurilor agricole și a taxelor vamale. De la 1.01.1999, ECU a fost înlocuit cu Euro.

respectiv suma de 463,2 milioane euro reprezintă împrumuturi care au fost negociate și acordate României pentru finanțarea unor programe de ajustare structurală și nu pentru finanțarea deficitului bugetului de stat.

I. Cu privire la împrumutul în sumă de 50 milioane euro acordat României de către Banca Internațională pentru Reconstrucție și Dezvoltare, prezentat la punctul k)

Până la data încheierii raportului de audit au fost efectuate patru trageri în sumă totală de **1,9 milioane euro** din care suma de **0,9 milioane euro** (aproximativ **50%** din valoarea sumelor trase din împrumut) reprezintă plăți efectuate pentru achiziții auto, birou și echipamente și suma de **0,5 milioane euro** (aproximativ **25%** din valoarea sumelor trase din împrumut) reprezintă plăți efectuate pentru salarii, servicii de consultanță și cursuri de instruire.

II. Cu privire la împrumutul în sumă de 1.000 milioane euro acordat României de către Banca Europeană de Investiții, prezentat la punctul l)

Până la data de 31.12.2009 a fost trasă suma totală de **423,6 milioane euro** (din care suma de **250 milioane euro** a fost utilizată integral în anul 2008 pentru finanțarea deficitului bugetului de stat iar suma de **173,6 milioane euro** a fost trasă în anul 2009 și nu a fost utilizată până la finele anului 2009.

III. Cu privire la împrumutul în sumă de 47,7 milioane euro acordat României de către Banca Internațională pentru Reconstrucție și Dezvoltare, prezentat la litera m)

Până la data de 30.06.2010, gradul de utilizare a sumelor din acest împrumut este de **0%**.

IV. Cu privire la împrumuturile menționate la punctele n) – p)

În anul 2009, ca urmare a crizei financiare globale și a dezechilibrelor existente în economia României, care au condus la deteriorarea rapidă a perspectivelor țării, Guvernul României și Banca Națională a României au solicitat și negociat un pachet financiar pe termen mediu, cu Fondul Monetar Internațional, Uniunea Europeană și alte instituții financiare internaționale, în sumă totală de **19.950 milioane euro**, din care:

- i. suma de **11.443 milioane DST (12.950 milioane euro)** prin ”*Aranjamentul stand-by dintre România și Fondul Monetar Internațional, convenit prin Scrisoarea de intenție transmisă de autoritățile române, semnată la București la 24 aprilie 2009, și prin Decizia Consiliului director al Fondului Monetar Internațional din 4 mai 2009, precum și a Scrisorii suplimentare de intenție, semnată de autoritățile române la data de 8 septembrie 2009 și aprobată prin Decizia Consiliului director al Fondului Monetar Internațional din 21 septembrie 2009*”, ratificat prin Ordonanța de Urgență a Guvernului nr. 99/2009, aprobată prin Legea nr. 37/2010;

Din suma de 11.443 milioane DST, **suma de 9.879,5 milioane DST** a fost alocată Băncii Naționale a României¹⁴ iar suma de **1.563,5 milioane DST** Ministerului Finanțelor Publice pentru **finanțarea deficitului bugetului de stat pe măsura necesităților de echilibrare a contului curent general al Trezoreriei Statului.**

Ulterior, Ordonanța de Urgență a Guvernului nr. 10/2010 a ratificat scrisoarea de intenție, semnată de autoritățile române la București la 5 februarie 2010 și aprobată prin Decizia Consiliului director al Fondului Monetar Internațional din 19 februarie 2010, prin care s-a suplimentat cu suma de **383 milioane DST** partea din împrumut alocată Ministerului Finanțelor Publice.

Până la data încheierii raportului de audit (respectiv luna octombrie 2010), Ministerul Finanțelor Publice a tras din împrumutul acordat de Fondul Monetar Internațional suma de **1.946,5 milioane DST**¹⁵, (Anexa nr. 2).

- ii. suma de **5.000 milioane euro** prin ”*Memorandumul de înțelegere dintre Comunitatea Europeană și România, semnat la București și la Bruxelles la 23 iunie 2009, și a Acordului de împrumut, în sumă de până la 5.000.000.000 euro, dintre România, în calitate de Împrumutat, Banca Națională a României, în calitate de agent al Împrumutatului, și Comunitatea Europeană, în calitate de Împrumutător, semnat la Luxemburg la 23 iunie 2009 și la București la 18 iunie 2009*”, ratificat prin Ordonanța de Urgență a Guvernului nr. 82/2009, aprobată prin Legea nr.364/2009.

Ministerul Finanțelor Publice a tras din împrumutul acordat de Comunitatea Europeană suma de **3.650 milioane euro pentru finanțarea deficitului bugetar și refinanțarea datoriei publice guvernamentale.**

- iii. suma de **1.000 milioane euro**, din care a fost contractată numai suma de **300 milioane euro** prin ”*Acordul de împrumut (Primul împrumut pentru politici de dezvoltare) dintre România și Banca Internațională pentru Reconstrucție și Dezvoltare, semnat la București la 1 septembrie 2009*”, ratificat prin Ordonanța de Urgență a Guvernului nr. 98/2009 aprobată prin Legea nr. 390/2009.

¹⁴Conform art.2 lit.c) din O.U.G. nr.64/2007 privind datoria publică, suma de **9.496,5 milioane DST** alocată BNR, nu este inclusă în datoria publică.

¹⁵ Conform situației prezentată de către Direcția Generală de Trezorerie și Datorie Publică

iv. suma de **1.000 milioane euro**, (reprezentând alte angajamente multilaterale) urmând a fi acordată de către Banca Europeană de Investiții și Banca Europeană pentru Reconstrucție și Dezvoltare.

Până la data încheierii raportului de audit, Ministerul Finanțelor Publice a tras din primul împrumut pentru politici de dezvoltare acordat de Banca Internațională pentru Reconstrucție și Dezvoltare suma de **300 milioane euro pentru finanțarea deficitului bugetar**.

9. Cu privire la constituirea și utilizarea fondului de risc în perioada 2000 – 2009

Conform reglementărilor legale aplicabile în perioada 2000 – 2009, la nivelul Ministerul Finanțelor Publice s-a constituit un fond de risc pentru acoperirea riscurilor financiare care decurg din garanțiile de stat, precum și din subîmprumuturi.

Fondul de risc, în sumă totală de **7.232,6 milioane lei**, s-a constituit din următoarele surse:

- sumele încasate sub formă de comisioane de la subîmprumutați/garantați de stat (**179,7 milioane lei**);
- sumele încasate de la subîmprumutați/garantați de stat reprezentând rate de capital, dobânzi, comisioane și alte costuri aferente finanțărilor rambursabile garantate sau subîmprumutate de stat, care au fost plătite de Ministerul Finanțelor Publice în numele garantatului ori al subîmprumutatului (**2.556,7 milioane lei**);
- dobânzi la disponibilitățile aflate în contul fondului de risc (**4,5 milioane lei**);
- majorări de întârziere, la nivelul celor prevăzute pentru neplata în termen a obligațiilor fiscale, aplicate pentru neplata în termen de către subîmprumutați sau garantați de stat a comisioanelor la fondul de risc și, respectiv, a ratelor scadente, a dobânzilor, a comisioanelor și a altor costuri aferente finanțării rambursabile (**167,8 milioane lei**);
- sume recuperate conform legii (**251,1 milioane lei**);
- fonduri alocate de la bugetul de stat în acest scop (**4.072,8 milioane lei**).

Nivelul comisioanelor încasate de la subîmprumutați/garantați, gradul redus de recuperare a sumelor plătite de Ministerul Finanțelor Publice în numele garantatului ori al subîmprumutatului și a majorărilor de întârziere nu au asigurat funcționarea fondului de risc decât în condițiile alocării unor sume considerabile din bugetul de stat în completarea surselor acestui fond, așa cum de altfel rezultă din tabelul de mai jos.

Tabelul 17 Situația privind constituirea și utilizarea fondului de risc în perioada 2000 – 2009

Anul	Încasări comisioane fond de risc (milioane lei)	Sume recuperate de la operatorii economici garantați de stat (milioane lei)	Dobânzi aferente disponibilităților la fondul de risc (milioane lei)	Încasări de la AVAS	Total majorări încasate (milioane lei)	Sume alocate de la bugetul de stat drept surse ale fondului de risc (milioane lei)	TOTAL (milioane lei)	Sume plătite de Ministerul Finanțelor Publice în calitate de garant (milioane lei)	Datorii către fondul de risc anulate (milioane lei), din care	Majorări de întârziere
0	1	2	3	4	5	6	7=1+2+3+4+5+6	8	9	10
2000	6,0	17,6	0,4	0,2	1,4	640,5	666,0	651,5	0,0	0,0
2001	6,7	17,4	0,3	0,7	0,6	811,7	837,3	816,6	914,4	321,3
2002	11,2	602,2	0,4	7,0	2,6	773,5	1.396,8	1.386,2	0,0	0,0
2003	12,0	362,6	0,0	21,5	3,3	699,2	1.098,7	1.080,3	6,5	0,0
0	1	2	3	4	5	6	7=1+2+3+4+5+6	8	9	10
2004	33,2	742,4	0,4	61,2	14,1	0,0	851,3	595,8	142,4	62,5
2005	27,0	375,6	1,8	69,7	80,3	0,0	554,4	406,9	0,0	0,0
2006	21,9	38,7	0,9	48,2	47,8	58,7	216,2	551,6	0,0	0,0
2007	26,1	212,3	0,2	33,9	4,9	363,7	641,1	633,3	3.040,5	2.017,6
2008	17,7	61,0	0,0	8,7	9,1	419,2	515,7	498,4	0,0	0,0
2009	17,9	126,9	0,1	0,0	3,8	306,3	455,0	455,0	0,0	0,0
Total	179,7	2.556,7	4,5	251,1	167,8	4.072,8	7.232,6	7.075,6	4.103,7	2.401,4

În perioada analizată, sumele alocate de la bugetul de stat drept surse ale fondului de risc reprezintă mai mult de 56% (**4.072,8 milioane lei**) din totalul fondului de risc constituit (**7.232,6 milioane lei**).

Dacă în anii 2004 și 2005 nu au fost alocate sume de la bugetul de stat pentru completarea fondului de risc, în anii 2000, 2001 și 2008 ponderea sumelor alocate de la bugetul de stat pentru completarea fondului de risc a fost cuprinsă între **81,3%** și **97,8%**.

În calitate de garant, Ministerul Finanțelor Publice a efectuat plăți din fondul de risc în sumă totală de **7.075,6 milioane lei**, din care a fost recuperată numai suma de **2.556,7 milioane lei**, gradul de recuperare fiind de doar **36,1%**.

În perioada analizată, Guvernul a anulat datoriile la fondul de risc în sumă totală de **4.103,7 milioane lei**, reprezentând obligații financiare neachitate ale operatorilor economici subîmprumutați sau garantați de stat ca urmare a lipsei la scadență a disponibilităților financiare proprii.

Sumele anulate reprezentând debite la fondul de risc, operatorii economici și reglementările legale aferente sunt următoarele:

- **1.823,5 milioane lei** - Societatea Comercială de Producere a Energiei Electrice și Termice Termoelectrica S.A. București, (Ordonanța de Urgență a Guvernului nr. 128/2006 privind unele măsuri pentru diminuarea arieratelor bugetare);

- **1.178,8 milioane lei** - Societatea Națională Nuclearelectrica S.A. București, (Ordonanța de Urgență a Guvernului nr. 128/2006 privind unele măsuri pentru diminuarea arieratelor bugetare);
- **914,4 milioane lei** - Societatea Comercială de Producere a Energiei Electrice și Termice Termoelectrica S.A. București, (Ordonanța de Urgență a Guvernului nr. 152/2001);
- **105,9 milioane lei** - Societatea Comercială de Distribuție și Furnizare a Energiei Electrice "Electrica" - S.A., (Ordonanța de Urgență a Guvernului nr. 116/2003 privind privatizarea Societății Comerciale "Siderurgica" - S.A. Hunedoara);
- **37,7 milioane lei** - Compania Națională de Căi Ferate CFR S.A. București, (Ordonanța de Urgență a Guvernului nr. 128/2006 privind unele măsuri pentru diminuarea arieratelor bugetare);
- **18,4 milioane lei** – Compania Națională a Huilei S.A. Petroșani, (Hotărârea Guvernului nr. 1525/2003);
- **18,1 milioane lei** - Societatea Comercială de Producere a Energiei Electrice și Termice Termoelectrica S.A. București, (Ordonanța de Urgență a Guvernului nr. 116/2003);
- **6,5 milioane lei** - Societatea Comercială de Producere a Energiei Electrice și Termice Termoelectrica S.A. București, (Ordonanța de Urgență a Guvernului nr. 87/2003);
- **0,5 milioane lei** - Compania Națională de Căi Ferate CFR S.A. București, (Ordonanța de Urgență a Guvernului nr. 128/2006 privind unele măsuri pentru diminuarea arieratelor bugetare).

10. Cu privire la împrumuturile contractate de Ministerul Finanțelor Publice și subîmprumutate ordonatorilor principali de credite

La data de 30 iunie 2010 se aflau în curs de implementare un număr de 45 împrumuturi contractate de Ministerul Finanțelor Publice de la instituții financiare internaționale și bănci comerciale și subîmprumutate ordonatorilor principali de credite (Anexa nr. 3).

Sintetic, această situație este prezentată în tabelul de mai jos.

Tabelul 18 Situația împrumuturilor contractate de Ministerul Finanțelor Publice și subîmprumutate ordonatorilor principali de credite

Nr. crt.	Ordonator principal de credite	Valoare împrumuturi (echivalent milioane euro)	Pondere sumelor provenite din împrumuturi contractate pentru finanțare de proiecte aflate în implementare la ordonatorii principali de credite în total sume contractate de Ministerul Finanțelor Publice și subîmprumutate (%)	Valoare trasă din împrumuturi (echivalent milioane euro)	Valoare rămasă de tras (echivalent milioane euro)	Grad de utilizare (%)
0	1	2	3	4	5	6
1.	Agencia Națională pentru Resurse Minerale	4,60	0,1	1,87	2,73	40,65

0	1	2	3	4	5	6
2.	Ministerul Finanțelor Publice (Fondul Român de Dezvoltare Socială)	11,7	0,2	5,39	6,31	46,09
3.	Ministerul Economiei Comerțului și Mediului de Afaceri	97,83	1,9	41,02	56,81	41,93
4.	Ministerul Comunicațiilor și Societății Informaționale	48,92	0,9	24,59	24,33	50,27
5.	Ministerul Justiției	110	2,1	6,76	103,24	6,15
6.	Ministerul Educației Cercetării Tineretului și Sportului	247,4	4,7	142,5	104,9	57,60
7.	Ministerul Culturii și Patrimoniului Național	194,4	3,7	56,5	137,9	29,06
8.	Ministerul Dezvoltării Regionale și Turismului	346,5	6,6	209,55	136,96	60,47
9.	Ministerul Administrației și Internelor	510,41	9,7	190,68	319,74	37,36
10.	Ministerul Muncii Familiei și Protecției Sociale	42,7	0,8	1,86	40,84	1,86
11.	Ministerul Sănătății	153,25	2,9	62,08	91,17	40,51
12.	Ministerul Mediului și Pădurilor	654,97	12,4	266,8	388,17	40,73
13.	Ministerul Agriculturii și Dezvoltării Rurale	112,02	2,1	51,72	60,3	46,17
14.	Ministerul Transporturilor și Infrastructurii	2.752,92	52,1	1.081,81	1.671,11	39,30
	TOTAL	5.287,62	100,0	2.143,13	3.144,51	-

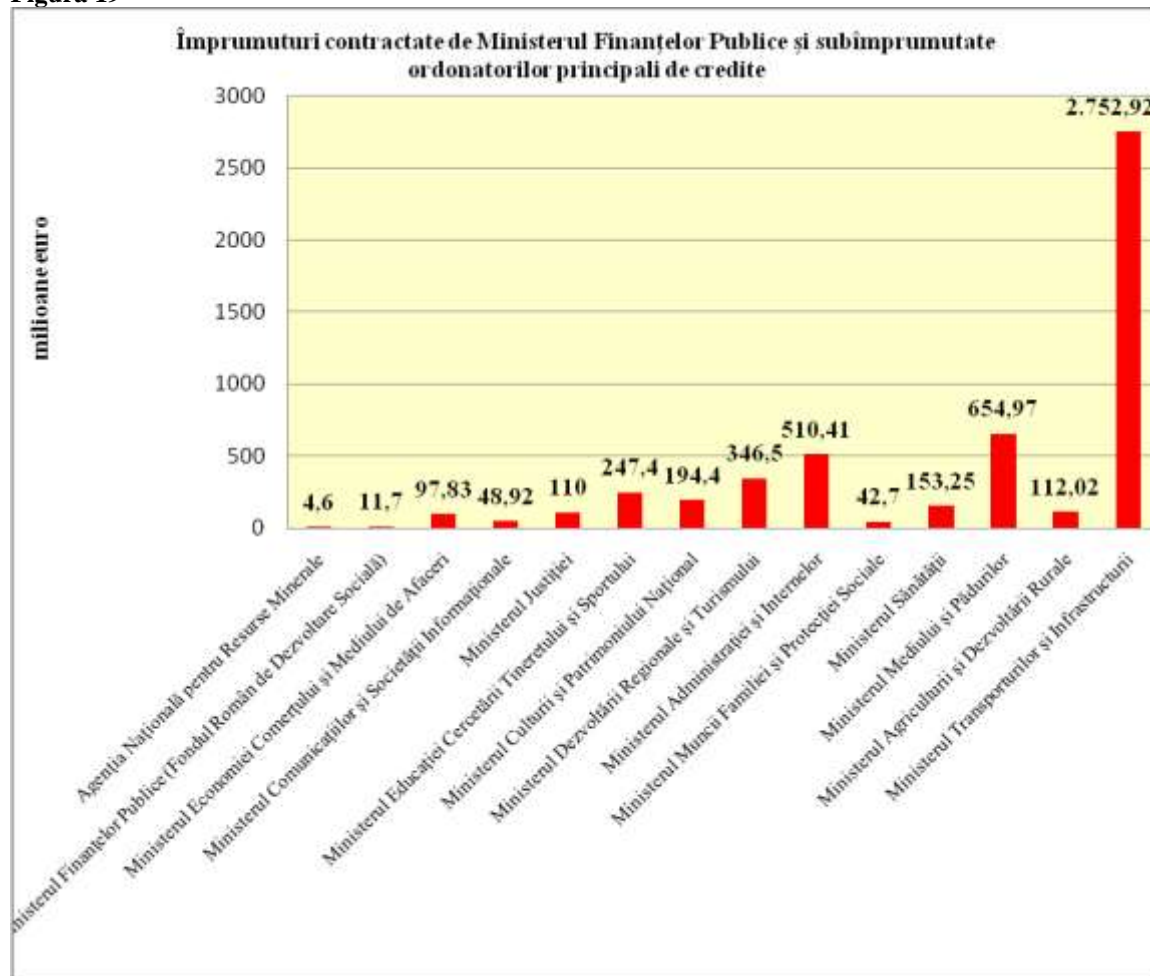
*Tabelul nr. 18 a fost întocmit pe baza datelor analitice prezentate în anexa nr. 3.

Gradul de utilizare al sumelor din împrumuturile externe contractate de către Ministerul Finanțelor Publice, subîmprumutate ordonatorilor principali de credite și aflate în implementare este relativ scăzut fiind în medie de 38,44%¹⁶.

Gradul de utilizare al acestor sume a atins la 30 iunie 2010 o limită maximă de **60,47%** în cazul Ministerului Dezvoltării Regionale și Turismului. Cea mai slabă utilizare a fondurilor provenite din finanțări externe rambursabile s-a înregistrat la Ministerul Muncii Familiei și Protecției Sociale și la Ministerul Justiției, unde gradul de utilizare a fost de doar **1,86%** și respectiv **6,15%**.

¹⁶ Din împrumuturile prezentate în Anexa 3, în număr de 45, peste 95% din acestea reprezintă împrumuturi externe contractate în perioada 2000 – 2007. Menționăm faptul că în perioada 2008 – 2009 au fost contractate doar două împrumuturi externe.

Figura 19



Din datele prezentate în tabelul 18 și figura 19 rezultă că din suma totală de 5.287,62 milioane euro, reprezentând împrumuturi externe contractate de către Ministerul Finanțelor Publice pentru finanțarea de proiecte, mai mult de jumătate din această sumă, respectiv suma de 2.752,92 milioane euro (52,1%) a fost orientată către finanțarea proiectelor implementate prin Ministerul Transporturilor și Infrastructurii.

11. Cu privire la sume anulate parțial din împrumuturi externe, comisioanele de angajament și comisioanele inițiale

Din totalul de 92 împrumuturi (prezentate în tabelul 10) contractate de România prin Ministerul Finanțelor Publice pentru finanțarea unor proiecte și subîmprumutate, în cazul a 18 împrumuturi (în valoare de 601,7 milioane dolari SUA și 360 milioane euro) băncile finanțatoare au anulat suma totală de 170,9 milioane dolari SUA și respectiv suma totală de 110,4 milioane euro. Pentru aceste 18 împrumuturi statul român a plătit comisioane inițiale¹⁷ în sumă totală de 3,3 milioane

¹⁷ Comisionul inițial se aplică la întreaga sumă a împrumutului.

dolari SUA și 0,2 milioane euro și comisioane de angajament¹⁸ în sumă totală de 5,5 milioane dolari SUA și 0,6 milioane euro (Anexa nr. 4).

Prin rapoartele nr. ICR00001476 - BIRD 4842¹⁹, nr. ICR00001475 - BIRD 4757²⁰ și documentul privind Proiectul nr. ID P100470 - BIRD 4839²¹ cu privire la stadiul implementării și al rezultatelor proiectului Banca Mondială a evaluat performanțele împrumutatului. Din aceste rapoarte de evaluare au fost reținute următoarele aspecte:

i. Referitor la împrumutul în valoare de 180 milioane dolari S.U.A. acordat României de către Banca Internațională pentru Reconstrucție și Dezvoltare pentru finanțarea Proiectului sectorial de sprijinire a transporturilor, ratificat prin Legea nr. 184/2007

Implementarea acordului de împrumut s-a realizat prin Compania Națională de Autostrăzi și Drumuri Naționale din România - S.A., pentru suma de **90 milioane dolari S.U.A.**, și Compania Națională de Căi Ferate "C.F.R." - S.A., pentru suma de **90 milioane dolari S.U.A.**

Raportul Băncii Mondiale precizează că *"performanța împrumutatului este nesatisfăcătoare"* din următoarele considerente:

- întârzierile în înaintarea rapoartelor de audit pentru CFR și pentru CNADNR;
- amânarea intrării în efectivitate a acordului de împrumut;
- aprecierea eronată cu privire la durata implementării proiectului;
- plafonarea bugetară²².

¹⁸ Comisionul de angajament se aplică la suma neutilizată din împrumut.

¹⁹ *Implementation Completion And Results Report (Ibrd-48420) On A Loan In The Amount Of Us\$ 180.0 Million To Romania For A Transport Sector Support Project June 28, 2010*

²⁰ *Implementation Completion And Results Report (Ibrd-47570) On A Loan In The Amount Of Us\$ 225.0 Million To Romania For A Transport Restructuring Project June 28, 2010*

²¹ *Project Paper Data Sheet no. 49458, July 1, 2009*

²² *"Prin bugetul aprobat de către Guvern pentru anul 2008 a fost alocat numai în jur de 60% [din sumele necesare finanțării anuale a proiectului] și o treime din fondurile necesare finanțării contractelor de lucrări estimate a fi executate pe parcursul anului 2008. Acestea au fost cheltuieli limită – reprezentând investiții finanțate de BIRD - ... constituindu-se într-un factor important care a contribuit la întârzierile în implementarea proiectului. Această decizie de plafonare bugetară pare să reflecte ținta Guvernului la momentul respectiv, aceea de a trece de Bancă [în sensul asigurării surselor de finanțare] și a începe să-și finanțeze datoria publică de pe piața financiară internațională. ... Plafonarea bugetului s-a ivit încă de la începutul proiectului, înainte de apariția crizei economice și a deteriorării poziției fiscale a țării, ceea ce sugerează că în timp ce proiectul ar putea avea un real și puternic sprijin al companiilor de drum și cale ferată, se pare că nu există un sprijin din partea Ministerului Transporturilor sau a autorităților economice centrale. ... Performanța de ansamblu a împrumutatului este clasificată ca fiind nesatisfăcătoare. Decizia împrumutatului de a fixa plafoane bugetare pentru proiect – care sunt mult mai mici decât cele agreeate în planul de implementare a proiectului – a fost un factor cheie în eșecul proiectului în atingerea obiectivelor sale de dezvoltare."*

Ca urmare a lipsei de performanță în implementarea proiectului, Banca Mondială a anulat începând cu data de 30 aprilie 2009, suma de 35 milioane dolari S.U.A. (anulare aprobată de Bancă prin amendamentul convenit prin schimbul de scrisori aprobat prin Hotărârea Guvernului nr. 1040/2009).

ii. Referitor la împrumutul în valoare de 225 milioane dolari S.U.A. acordat României de către Banca Internațională pentru Reconstrucție și Dezvoltare pentru finanțarea Proiectului de restructurare a transporturilor, ratificat prin Legea nr. 274/2005

Implementarea acordului de împrumut s-a realizat prin Compania Națională de Autostrăzi și Drumuri Naționale din România - S.A. pentru suma de 149 milioane dolari S.U.A., Compania Națională de Căi Ferate "C.F.R." - S.A. pentru suma de **75 milioane dolari S.U.A.** și Societatea Comercială "Metrorex" - S.A. pentru suma de **1 milion dolari SUA.**

Raportul Băncii Mondiale precizează că "performanța împrumutatului este nesatisfăcătoare" din următoarele considerente:

- obstrucționarea implementării proiectului, fapt care a condus la schimbări în structura proiectului și întâzieri majore;
- declinarea oportunității angajării acestui împrumut de către Ministerul Transporturilor²³;
- lipsa de interes pentru implementarea reformelor instituționale ale proiectului.

Ca urmare a lipsei de performanță în implementarea proiectului Banca Mondială a anulat începând cu data de 30 aprilie 2009, suma de 120 milioane dolari S.U.A. (anulare aprobată de Bancă prin amendamentul convenit prin schimbul de scrisori aprobat prin Hotărârea Guvernului nr. 224/2010).

²³ "În timp ce Guvernul a sprijinit puternic pregătirea proiectului, după aprobare, beneficiarul [Ministerul Transporturilor] a declinat oportunitatea angajării acestui împrumut. Aderarea României la Uniunea Europeană a schimbat în mod semnificativ dinamica [României] iar atenția către politicile de reformă a fost uitată rapid de îndată ce aderarea la Uniunea Europeană a fost asigurată. ... Sprijinul pentru realizarea acestui proiect a fost declinat de îndată ce a început implementarea acestuia. Atenția Ministerului Transporturilor s-a concentrat asupra variantelor de ocolire, cu toate că acestea nu erau cele mai mari investiții din proiect dar se constituiau în puncte politice foarte atractive datorită interesului către acestea a autorităților publice municipale, precum și faptul că acestea confereau o foarte mare vizibilitate a noii infrastructuri de drumuri. Acestea sunt în contrast cu dificultățile acestui sector, cum ar fi luarea deciziilor asupra reorganizării entităților de administrare a drumurilor și căilor ferate, asupra destinului liniilor neeconomice de cale ferată sau asupra serviciilor de călători. Deci, din nefericire, **nu s-a acordat atenție reformelor instituționale ale proiectului care erau în fapt chintesența proiectului. Se pare că a fost o atitudine a Guvernului "de a nu fi campion" în sensul sprijinirii obiectivelor instituționale ale proiectului.**"

iii. Referitor la împrumutul în valoare de 29,6 milioane euro acordat României de către Banca Internațională pentru Reconstrucție și Dezvoltare pentru finanțarea Proiectului privind prevenirea și combaterea extinderii gripei aviare, ratificat prin Legea nr. 57/2007

Implementarea acordului de împrumut s-a realizat prin Autoritatea Națională Sanitară Veterinară pentru Siguranța Alimentelor pentru suma de **11,75 milioane euro** și prin Ministerul Sănătății, pentru suma de **17,85 milioane euro**.

Raportul Băncii Mondiale precizează că *”progresul implementării este nesatisfăcător”* din cauza *”incapacității ANSVSA de a implementa proiectul în mod efectiv”*.

Ca urmare a lipsei de performanță în implementarea proiectului Banca Mondială a anulat începând cu data de 3 aprilie 2009, suma de 7,32 milioane euro (anulare aprobată de Bancă prin amendamentul convenit prin schimbul de scrisori aprobat prin Hotărârea Guvernului nr. 906/2010).

În general, cauza anulării parțiale a sumelor din împrumuturi a fost managementul defectuos al implementării proiectelor, management care a condus la eșecul atingerii obiectivelor proiectelor.

12. Cu privire la existența unor norme de conduită etică și profesională

În *”Ghidul pentru managementul datoriei publice”* elaborat de către Fondul Monetar Internațional și Banca Mondială²⁴, se precizează la punctul 71 capitoul *”Managementul operațiunilor interne și al circuitului documentelor”* faptul că *”Personalul implicat în managementul datoriei publice trebuie să fie subiectul unui cod de conduită și a unor linii directoare ce reglementează conflictul de interese cu privire la managementul propriilor afaceri de natură financiară. Acestea vor determina eliminarea temerilor în sensul că interesele financiare personale pot submina aplicarea practicilor de management sănătos.”*

Cu toate acestea, așa cum rezultă din răspunsurile formulate la chestionarul adresat conducerii Direcției Generale de Trezorerie și Datorie Publică de către echipa de audit (*Anexa nr. 5*), **până la această dată nu a fost elaborat și nu a fost făcute demersurile necesare în vederea aprobării unui cod de conduită etică și profesională aplicabil personalului de specialitate cu atribuții specifice în contractarea, administrarea și gestionarea datoriei publice.**

²⁴ Guidelines for Public Debt Management – Amended, prepared by the Staffs of the International Monetary Fund and the World Bank, amended on December 9, 2003
<http://www.imf.org/external/np/mfd/pdebt/2003/eng/am/index.htm>

De altfel, conducerea Direcției Generale de Trezorerie și Datorie Publică face referire la faptul că *”personalul de specialitate din cadrul direcției generale de trezorerie și datorie publică este încadrat în categoria funcționarilor publici, în condițiile Legii nr.188/1999 cu modificările și completările ulterioare, iar codul de conduită profesională este cel reglementat prin Legea nr.7 din 18 februarie 2004 privind Codul de conduită a funcționarilor publici.”*

Subliniem faptul că, reglementările legale invocate asigură doar un cadru general aplicabil tuturor funcționarilor publici, nedezvoltând un set de proceduri și politici aplicabile activității specifice activității de administrare a datoriei publice, activitate care se derulează într-un mediu foarte complex al pieței de capital și care este supusă unor riscuri asociate întregului portofoliu de datorie publică guvernamentală și tranzacțiilor și operațiunilor aferente.

Considerăm că, lipsa unor proceduri și politici scrise cu privire la integritatea și valorile etice ale factorilor de decizie și ale personalului cu atribuții specifice în contractarea, administrarea și gestionarea datoriei publice constituie un risc operațional semnificativ în managementul datoriei publice.

13. Cu privire la strategia de administrare a datoriei publice guvernamentale

Prin prevederile art.3 alin.(4) din Ordonanța de Urgență a Guvernului nr. 64/2007 potrivit căreia *”Ministerul Economiei și Finanțelor elaborează, cu consultarea Băncii Naționale a României, strategia pe termen mediu privind administrarea datoriei publice guvernamentale, pe care o înaintează spre aprobare Guvernului și spre informare Parlamentului României”*, a fost introdusă obligativitatea elaborării strategiei pe termen mediu în domeniul administrării datoriei publice, aceasta fiind **revizuibilă anual sau ori de câte ori condițiile de piață și/sau necesitățile de finanțare o impun.**

Până în prezent, Ministerul Finanțelor Publice a elaborat o singură strategie în domeniu, care a fost aprobată în ședința Guvernului din data de 20.08.2008. Această strategie a fost elaborată în contextul unor estimări macroeconomice legate de creșterea economică înregistrată la momentul elaborării acestui document. Proiecțiile deficitelor bugetului general consolidat (calculat ca procent în produsul intern brut) erau de 2,2% în anul 2008, de 2,3% în anul 2009 și de 2,1% în anul 2010. În mod similar, proiecțiile privind datoria publică guvernamentală și ponderea acesteia în produsul intern brut, serviciul datoriei publice guvernamentale și ponderea acestui indicator în produsul intern brut au fost efectuate luând în considerare același context macroeconomic favorabil.

Pornind de la premisele de mai sus, **obiectivele privind administrarea datoriei publice guvernamentale în perioada 2008 – 2010 stabilite prin strategie aveau în vedere 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 precum și dezvoltarea pieței titlurilor de stat.**

Obiectivul privind creșterea controlată a datoriei publice guvernamentale a fost stabilit pe baza unor *analize de sensibilitate și a unor scenarii* care nu întrevădeau *”derapaje care să afecteze echilibrele macroeconomice”*.

Acest obiectiv nu a fost atins, fapt reliefat de creșterea accelerată a datoriei publice guvernamentale în anii 2008 și 2009. Sintagma *”creștere controlată a datoriei publice guvernamentale”* nu a avut susținere în condițiile unei creșteri a datoriei publice guvernamentale de 32% în anul 2008 față de anul 2007 și de 36% în anul 2009 față de anul 2008.

Obiectivul privind reducerea costurilor cu datoria publică guvernamentală pe termen mediu și lung a fost stabilit pe baza unor perspective *”de îmbunătățire a condițiilor de finanțare pe termen mediu (2008 – 2010) atât pe piața internă, cât și externă.”* Astfel s-a previzionat faptul că în perioada 2008 – 2010 *”costul datoriei publice guvernamentale în PIB se va reduce treptat de la 0,8% în anul 2008 la 0,6% în anul 2010”*.

Din analiza efectuată rezultă că nici acest obiectiv nu a fost atins, întrucât în anul 2009 costul datoriei publice guvernamentale în produsul intern brut a ajuns la 1,2%. Reamintim faptul că în anul 2009 costurile cu datoria publică guvernamentală au atins cel mai ridicat nivel din ultimii zece ani, respectiv **5.787,2 milioane lei**.

Obiectivul privind limitarea riscurilor aferente portofoliului de datorie publică guvernamentală a avut în vedere optimizarea structurii acestui portofoliu prin diminuarea riscurilor financiare (respectiv riscul valutar).

Obiectivul cu privire la limitarea riscului valutar nu a fost atins deoarece ponderea datoriei publice guvernamentale în lei în total datorie publică guvernamentală nu a avut o tendință de creștere, așa cum se urmărea prin strategie.

Astfel, în timp ce în anul 2008 ponderea datoriei publice guvernamentale în lei în total datorie publică guvernamentală a fost de 60%, în anul 2009 această pondere a ajuns la 47%, cu mult sub ponderea de cel puțin 55% propusă prin strategie.

Cu toate că Ordonanța de Urgență a Guvernului nr. 64/2007 prevede ca strategia de administrare a datoriei publice guvernamentale să fie **revizuită anual sau ori de câte ori condițiile de piață și/sau necesitățile de finanțare o impun**, iar recomandările experților Fondului Monetar Internațional propun **realizarea unei strategii corect fundamentată pe realitatea economică a țării**, până la această dată Ministerul Finanțelor Publice nu a revizuit-o pe cea existentă și nu a transmis Guvernului spre aprobare o altă strategie, deși condițiile macroeconomice și de piață s-au schimbat în mod dramatic.

Ministerul Finanțelor Publice a justificat lipsa de acțiune în sensul revizuirii strategiei de administrare a datoriei publice guvernamentale prin faptul că nu a existat *”cadrul legislativ care să asigure predictibilitatea necesară stabilirii unor ținte de deficit sustenabile pe termen mediu”*, acesta fiind creat ulterior prin aprobarea Legii responsabilității fiscale în luna aprilie 2010, prin faptul că *”în perioada octombrie – noiembrie 2009 datorită moțiunii de cenzură, Guvernul nu a mai acționat ca putere executivă”* precum și prin faptul că au existat modificări repetate ale *”cadrului*

macroeconomic și ale țintelor de deficit bugetar” ca urmare a apariției crizei financiare și economice pe plan mondial (Anexa nr. 5).

Aceste argumente nu pot fi luate în considerare întrucât tocmai modificarea condițiilor de piață și a necesităților de finanțare impuneau revizuirea strategiei de administrare a datoriei publice guvernamentale mai ales în condițiile adâncirii crizei economice și financiare mondiale.²⁵

Faptul că Legea nr. 69/2010 a responsabilității fiscale a fost aprobată în anul 2010, reglementare care în opinia conducerii Direcției Generale de Trezorerie și Datorie Publică a creat *”baza necesară unei politici transparente și predictibile privind finanțarea deficitului bugetar și refinanțarea datoriei publice”*, nu se constituie într-un motiv temeinic în a nu revizui la momentul oportun strategia de administrare a datoriei publice guvernamentale, respectiv odată cu apariția crizei economice și financiare.

Motivația conducerii Direcției Generale de Trezorerie și Datorie Publică prin care se prevalează de lipsa unui cadru legal transparent și predictibil nu este justificată întrucât Legea nr.500/2002 a finanțelor publice, ca lege organică reprezintă reglementarea legală prin care sunt, în mod transparent, stabilite cadrul general și procedurile privind formarea, administrarea, angajarea și utilizarea fondurilor publice. De altfel, așa cum stipulează prevederile legii finanțelor publice, la prezentarea spre adoptare de către Parlament a proiectelor legilor bugetare anuale, Guvernul trebuie să prezinte și raportul privind situația macroeconomică pentru anul bugetar respectiv și proiecția acesteia în următorii 3 ani.

De altfel și în documentul elaborat de Banca Mondială - Departamentul Bancar și de Management al Datoriei Publice și de către Departamentul de Dezvoltare Globală a Piețelor de Capital întocmit în luna august 2010 se face referire la faptul că prin criza financiară globală s-a *”testat flexibilitatea managerilor datoriei publice de a-și adapta strategiile de îndatorare după ce condițiile macroeconomice și de piață s-au schimbat în mod dramatic. ...România este cel mai grăitor exemplu: la începutul anului 2009 proiecțiile bugetare estimau o creștere a PIB-ului de 2,9% și un deficit de 2% din PIB. La sfârșitul anului cifrele indicau o scădere de 7% respectiv 7,2%.”*²⁶

Menționăm faptul că potrivit Standardului Internațional al Instituțiilor Supreme de Audit ISSAI 5420 *”Strategiile privind datoria publică pot deveni periculoase de vulnerabile atunci când se confruntă cu evenimente neprevăzute, precum deteriorarea echilibrului din sectorul privat care poate duce la crize fiscale, financiare și economice. Șocurile economice pot afecta datoria externă a unei economii și pot face strategia de datorie publică vulnerabilă, ceea ce, la rândul său, poate afecta întreaga economie și poate deteriora în mod grav situația financiară a unui stat. ... Calitatea practicilor de management al datoriei publice va influența vulnerabilitatea fiscală și sensibilitatea unui stat în fața șocurilor. Dacă strategia de gestiune a datoriei publice a*

²⁵ Criza financiară declanșată de lipsa lichidităților de pe piața Statelor Unite ale Americii în anul 2008 s-a transformat în cea mai severă criză economică globală din ultimii 70 de ani. Criza a provocat șocuri asupra piețelor financiare pentru toate tipurile de active inclusiv pentru instrumentele datoriei publice. În septembrie 2008, urmare colapsului Lehman Brothers, criza financiară s-a extins contaminând toate piețele de active.

²⁶ *Public Debt Management in Emerging Market Economies, Has this time been different?; Policy research working paper S5399, The World Bank Banking and Debt Management Department Global Capital Markets Development Department, August 2010*

unui stat nu acordă o atenție suficientă riscurilor și costurilor și posibilelor puncte slabe de natură macroeconomică și financiară, acesta s-ar putea confrunta cu dificultăți în îndeplinirea obligațiilor privind serviciul datoriei publice. Factorii de decizie în domeniul politicilor privind datoria publică trebuie să acorde o atenție deosebită echilibrului fragil dintre reducerea la minimum a costurilor legate de serviciul datoriei și minimizarea expunerii la riscuri precum cele de refinanțare și de piață. Administratorii datoriei trebuie să identifice și să recomande politici sănătoase de gestiune a datoriei publice pentru a proteja venitul net public. ... administratorii datoriei ar trebui să administreze datoria publică în funcție de posibilitatea survenirii unor anumite evenimente și de posibilele consecințe și costuri pe care acestea le pot exercita asupra poziției fiscale a statelor lor. Administratorii datoriei ar trebui să pună la punct strategii rezonabile care vor reduce expunerea fiscală la riscurile ce vizează statele lor.”²⁷

14. Recomandări

Recomandări la nivel guvernamental:

1. Încetarea practicilor de emiteră a unor acte normative care să se constituie în excepție de la prevederile legislației referitoare la datoria publică având drept consecință anularea debitelor la fondul de risc;

2. Înființarea unei agenții naționale de trezorerie și datorie publică independentă.

Prin crearea unei astfel de agenții se urmărește crearea unei structuri elastice care să permită adaptarea în orice moment la condițiile de piață interne și internaționale. Funcționarea acestui tip de structură ar conduce la creșterea eficienței și a transparenței în contractarea, administrarea și gestionarea datoriei publice. Putem afirma și faptul că această entitate separată ar avea impact asupra îmbunătățirii perspectivelor de rating pe care le are un stat suveran, localizarea acestuia în interiorul Ministerului Finanțelor Publice putând fi influențată de deciziile factorului politic.

Totodată este necesară și crearea unui corp de experți motivați în perfecționarea permanentă în activitatea de datorie publică. Acest fapt ar conduce la stoparea fluctuațiilor de personal, la reducerea costurilor cu instruirea altor persoane precum și la reducerea riscurilor de natură operațională și sistemică.

Această recomandare se bazează pe experiența țărilor europene care au implementat o astfel de organizație²⁸, rezultatul fiind concretizat în reducerea riscurilor și costurilor aferente finanțării deficitului bugetar și refinanțării datoriei publice, obiectiv primordial care stă la baza oricărei organizații care administrează datorie publică.

²⁷ ISSAI 5420 - *Public Debt Management and Fiscal Vulnerability: Potential Roles for SAIs* INTOSAI Public Debt Committee February, 2003

http://www.intosai.org/en/portal/documents/intosai/audit_related/documentsgoal3/

²⁸ La nivel european astfel de structuri care contractează, administrează și gestionează datoria publică funcționează în Austria, Franța, Germania, Grecia, Irlanda, Marea Britanie, Olanda, Portugalia, Suedia și Ungaria.

Recomandări la nivelul Ministerului Finanțelor Publice:

1. Armonizarea legislației naționale referitoare la datoria publică cu metodologia prevăzută de Sistemul European de Conturi Naționale și Regionale din Comunitate (SEC95), prin redefinirea conceptului de datorie publică în vederea stabilirii unui cadru de raportare unitar;

2. Diversificarea instrumentelor de datorie publică plasate pe piață adresate tuturor categoriilor de investitori;

3. Orientarea prin strategia privind administrarea datoriei publice guvernamentale nu numai către contractarea de împrumuturi pentru finanțarea deficitului bugetar și refinanțarea datoriei publice ci și către contractarea de împrumuturi externe destinate finanțării unor proiecte/programe prioritare;

4. Restructurarea portofoliului de datorie publică guvernamentală în vederea asigurării unui echilibru între împrumuturile cu rata dobânzii fixă și cele cu rata dobânzii variabilă, în funcție de condițiile de piață;

5. Creșterea gradului de recuperare a sumelor plătite de către Ministerul Finanțelor Publice (în calitate de garant și/sau împrumutat) reprezentând obligații financiare neachitate ale operatorilor economici subîmprumutați sau garantați de stat ca urmare a lipsei la scadență a disponibilităților financiare proprii;

6. Creșterea rolului pro-activ de către Ministerul Finanțelor Publice (în calitate de unic administrator al datoriei publice guvernamentale) în procesul de implementare a proiectelor finanțate din împrumuturi contractate de la instituții financiare internaționale și bănci comerciale;

7. Elaborarea, promovarea, aprobarea și aplicarea unui cod de conduită etică și profesională aplicabil personalului de specialitate cu atribuții specifice în contractarea, administrarea și gestionarea datoriei publice;

8. Elaborarea, aprobarea și aplicarea tuturor procedurilor operaționale aplicabile în contractarea, administrarea și gestionarea datoriei publice;

9. Elaborarea și aprobarea documentelor ”Fișa postului” prin care să se stabilească în mod clar și precis atribuțiile, competențele și responsabilitățile personalului de specialitate cu atribuții specifice în contractarea, administrarea și gestionarea datoriei publice;

10. Revizuirea anuală a strategiei de administrare a datoriei publice guvernamentale sau ori de câte ori condițiile de piață și/sau necesitățile de finanțare o impun.
