

EXPUNERE DE MOTIVE

Sectiunea 1

Titlul prezentului act normativ „ORDONANȚĂ DE URGENȚĂ privind datoria publica”.

Sectiunea a 2-a

Motivul promovării prezentului act normativ

Avand in vedere urmatoarele:

- in prezent se platesc din bugetul de stat comisioane de neutilizare urmare neefectuării la timp a tragerilor din imprumuturile contractate de catre Ministerul Economiei si Finantelor si subimprumutate ordonatorilor principali de credite;
- necesitatea asigurării finanțării deficitului bugetar in conditii cat mai eficiente si limitarea riscurilor aferente datoriei publice guvernamentale prin preluarea cat mai rapida a operatiunilor de natura datoriei publice guvernamentale de catre Ministerul Economiei si Finantelor, atat pentru portofoliul existent cat si pentru noile imprumuturi;
- numarul ridicat de operatiuni si complexitatea demersurilor necesare a fi realizate in vederea includerii in bugetul de stat pentru anul 2008, prin bugetul Ministerului Economiei si Finantelor, a cheltuielilor aferente datoriei guvernamentale contractate pana la data intrarii in vigoare a prezentei ordonante de urgenta, de catre ordonatorii de credite cu garantia statului sau contractate de catre Ministerul Finantelor Publice si subimprumutate acestora, respectiv semnarea protocoalelor de predare-primire cu ordonatorii principali de credite, modificarea acordurilor de imprumut contractate direct sau garantate de stat, precum si a actelor normative de aprobare sau ratificare a acestora, precum si sincronizarea acestora cu etapele si calendarul procesului de elaborare a proiectului de buget pentru anul 2008, a fost promovată prezenta ordonanță de urgență.

1. Descrierea situatiei actuale

În anul 2004 a fost adoptată o nouă Lege a datoriei publice nr.313/2004, intrată în vigoare la 1 ianuarie 2005, urmare a continuării procesului de îmbunătățire a cadrului legislativ aferent managementului datoriei publice. În esență, legea a avut ca obiectiv principal interdicția unei alte entități, în afara Ministerului Finanțelor Publice, de a contracta împrumuturi în numele și contul Guvernului României, astfel încât obiectivele de strategie privind managementul datoriei publice să fie centralizate la un singur nivel, legea precizând pentru prima oară obiectivele urmărite de Ministerul Finanțelor Publice prin administrarea portofoliului de datorie publică guvernamentală, precum și instrumentele care pot fi utilizate în acest sens. Aplicarea acestei legi, precum și recomandările ulterioare ale Bancii Mondiale, Fondului Monetar Internațional și a experților angajați în cadrul proiectului Phare cu tema „Îmbunătățirea sistemului trezoreriei din România” au evidențiat necesitatea îmbunătățirii în continuare a cadrului legal aferent managementului datoriei publice.

2. Schimbări preconizate

2.1. Restructurarea textului legii în sensul abordării separate a procesului de administrare a datoriei publice guvernamentale (activitate care îi revine în exclusivitate Ministerului Economiei și Finanțelor) față de datoria publică locală;

2.2. Scurtarea semnificativă a textului legii prin eliminarea în proiectul ordonanței de urgență a unor prevederi actuale (o mare parte din definiții, aspectele legate de instrumentele pe care Ministerul Economiei și Finanțelor le poate folosi în scopul contractării datoriei publice guvernamentale și gestionării riscurilor aferente portofoliului de datorie publică, procedurile legate de emiterea și executia garanțiilor de stat); o mare parte dintre acestea urmează a fi cuprinse în legislația secundară, preluându-se astfel modelul legilor în domeniul managementului datoriei publice existente în țările Uniunii Europene;

2.3. Eliminarea criteriului de rezidență la momentul contractării datoriei publice, având în vedere faptul că, o dată cu liberalizarea contului de capital, atât nerezidenții cât și rezidenții au acces la toată gama de instrumente emise de stat pe piețele financiare interne și respectiv, externe. Astfel nu se mai face distincție în cadrul textului de lege între datoria externă și internă, desi, din punct de vedere statistic, monitorizarea datoriei după criteriul de rezidență al creditorilor se va realiza în continuare;

2.4. Definirea obiectivelor administrării datoriei publice guvernamentale precum și a aspectelor strategice, propunându-se pentru prima oară obligativitatea Ministerului Economiei și Finanțelor de a elabora Strategia în acest domeniu pe termen mediu, revizuibila anual, în baza unei consultări cu Banca Națională a României având în vedere realizarea unei coordonări a politicii monetare cu strategia de administrare a datoriei publice guvernamentale;

2.5. Eliminarea posibilității de contractare de împrumuturi de către Ministerul Economiei și Finanțelor și subîmprumutarea acestora către autorități ale administrației publice centrale, în scopul finanțării unor proiecte. Se dorește astfel ca Ministerul Economiei și Finanțelor să fie administratorul datoriei guvernamentale nu doar în sensul contractării sale ci și al derulării împrumuturilor

contractate (efectuarea tragerilor si rambursare). Astfel, se va trece de la o finantare pe proiecte la asigurarea finantarii deficitului bugetar, cheltuielile anuale aferente proiectelor propuse de ministerele de linie urmand a fi incluse in bugetele anuale ale acestora. Impactul acestei modificari asupra deficitului bugetar este pozitiv prin prisma eficientizarii managementului datoriei publice guvernamentale, evitandu-se contractarea unor imprumuturi mici, cu conditii de rambursare diferite si cu costuri asociate mai mari cat si atingerea obiectivelor de dezvoltare a pietei titlurilor de stat si implicit crearea unui portofoliu format preponderent din instrumente de piata, tranzactionabile pe piata secundara lichide, usor restructurabil in vederea atingerii unei structuri optimale in functie de conditiile de piata existente. Totodata, prin eliminarea subimprumuturilor se elimina una dintre problemele actuale si anume, neefectuarea la timp a tragerilor, care atrage costuri suplimentare asociate datoriei contractate, prin prisma comisioanelor de neutilizare percepute de anumiti finantatori. De asemenea, se exclude posibilitatea delegarii obligatiei de rambursare a imprumuturilor catre beneficiarii finali – autoritati ale administratiei publice centrale, fiind creata inca o parghie in scopul cresterii eficientei, transparentei si predictibilitatii in managementul datoriei guvernamentale. Trebuie mentionat faptul ca acestea sunt elemente esentiale si absolut necesare in asigurarea independentei in implementarea strategiei privind managementul datoriei publice guvernamentale in scopul atingerii obiectivelor specifice, printre cele mai importante fiind cel al dezvoltarii pietei titlurilor de stat.

2.6. Masura de eliminare a posibilitatii de contractare de imprumuturi de catre Ministerul Economiei si Finantelor si subimprumutarea acestora catre autoritatile administratiei publice centrale va crea efecte asupra noilor imprumuturi, in sensul preluarii tuturor atributiilor legate de administrarea noilor imprumuturi (contractare, tragere, derulare, rambursare) la nivelul Ministerul Economiei si Finantelor. Avand in vedere numarul mare de imprumuturi existente in portofoliul de datorie publica guvernamentala, aceasta masura este inefficienta daca nu este dublata de preluarea activitatilor specifice managementului datoriei si pentru imprumuturile deja contractate sau in proces avansat de contractare la data intrarii in vigoare a ordonantei de urgenta. Astfel, prin art.14, se instituie obligativitatea ca, incepand cu anul 2008, in bugetul de stat, bugetul asigurarilor sociale de stat si bugetul asigurarilor pentru somaj, prin bugetele ordonatorilor de credite sa nu mai fie incluse credite bugetare destinate rambursarilor imprumuturilor si platilor de dobanzi, comisioane si alte costuri aferente imprumuturilor interne si externe contractate de catre ordonatorii de credite cu garantia statului sau contractate de catre Ministerul Finantelor Publice si subimprumutate acestora. In consecinta, in bugetul de stat, prin bugetul Ministerului Economiei si Finantelor - Actiuni generale, se vor include fondurilor necesare efectuarii platii serviciului datoriei aferente imprumuturilor interne si externe contractate de catre ordonatorii de credite cu garantia statului sau contractate de catre Ministerul Finantelor Publice si subimprumutate acestora. De asemenea, in cazul imprumuturilor interne si externe contractate de catre Ministerul Finantelor Publice si subimprumutate ordonatorilor principali de credite, ordonatorii nu vor mai putea efectua trageri din

aceste imprumuturi, incepand cu anul 2008. Ordonatorii vor include in bugetul de stat cheltuieli in valoare egala cu valoarea tragerilor, iar Ministerul Economiei si Finantelor va utiliza tragerile din imprumuturile mentionate pentru finantarea deficitului bugetului de stat. Astfel, vor fi evitate intarzierile in efectuarea tragerilor pe imprumuturile deja contractate, trecandu-se totodata de la o finantare pe proiecte la finantarea deficitului si in cazul imprumuturilor contractate de Ministerul Finantelor Publice si subimprumutate ordonatorilor principali de credite si netrase inca. Obligatiile financiare rezultate din aplicarea acestor modificari se preiau de catre Ministerul Economiei si Finantelor, prin modificarea actelor normative de aprobare sau ratificare a acordurilor de imprumut, a acordurilor de imprumut si a acordurilor de imprumut subsidiar, dupa caz.

2.7. Introducerea precizarii ca Ministerul Economiei si Finantelor contracteaza imprumuturi guvernamentale pentru finantarea deficitului bugetar independent de evolutia disponibilitatilor existente in contul curent general al Trezoreriei Statului si cea a veniturilor si cheltuielilor bugetului de stat. Evolutia disponibilitatilor din contul curent general al Trezoreriei Statului este influentata semnificativ de modul de executie a cheltuielilor de catre autoritatile administratiei publice locale cat si de evolutiile celorlalte bugete incluse in bugetul general consolidat. Acest fapt poate genera situatii in care bugetul de stat inregistreaza deficit ce trebuie finantat dar soldul contului curent general indica disponibilitati semnificative datorita neefectuării sau efectuării într-un grad mai mic decat cele estimat al cheltuielilor unora dintre bugetele incluse in bugetul general consolidat. Astfel, in loc sa se realizeze o finantare uniforma in cursul anului, care are la baza indicatorii macroeconomici care stau la baza proiectarii bugetului pentru anul respectiv precum si necesarul de datorie de refinantat, se recurge la finantarea temporara din disponibilitatile contului curent general al Trezoreriei Statului. Aceasta politica diminueaza foarte mult flexibilitatea in procesul de administrare a datoriei, in sensul ca, in loc sa se contracteze imprumuturi pe întreaga durata a unui an, in functie de conditiile existente pe pietele financiare interne si externe, avandu-se in vedere minimizarea pe termen lung a costurilor in conditiile limitarii riscurilor, se recurge la imprumuturi in momente care sunt greu de prevazut, la costuri care nu pot fi anticipate, riscurile de piata pentru noile imprumuturi devenind foarte mari. Aceeasi situatie se intampla si in cazul inregistrării unui surplus bugetar in executia cheltuielilor si veniturilor bugetare desi bugetul a fost aprobat cu deficit pentru anul respectiv, necesitand deci, finantarea acestui deficit.

2.8. In vederea acoperirii situatiei de compensare bilaterala in cazul operatiunilor de administrare a riscurilor aferente datoriei guvernamentale prin utilizarea instrumentelor financiare derivate (ex. swap-uri valutare sau de rata a dobanzii) a fost introdusa si o prevedere in acest sens, urmand ca aceasta sa fie dezvoltata in normele de aplicare a prevederilor ordonantei de urgentă.

2.9. Intrucat in Raportul de tara pentru Romania aferent anului 2005, in cadrul capitolului 11 Uniunea Economica si Monetara se recomanda sa se clarifice contextul in care Guvernul Romaniei contracteaza imprumuturi in vederea sprijinirii balantei de plati si rezervelor monetare ale statului, in proiect de ordonanta de urgenta au fost definite scopurile contractării de datorie publica

guvernamentala, eliminandu-se posibilitatea contractarii de datorie in scopul mentionat in Raportul de tara.

2.10. Aprobarea la nivelul Parlamentului, prin adoptarea unei legi, a emiterii garantiilor de stat si a acordarii de subimprumuturi, numai dupa obtinerea avizului din partea Comitetului Interministerial de Garantii si Credite de Comerț Exterior. Acest lucru are in vedere limitarea ponderii datoriei guvernamentale garantate in totalul datoriei guvernamentale, reducandu-se astfel riscul asumat de Ministerul Economiei si Finantelor prin neplata la scadenta a obligatiilor ce revin garantatilor/subimprumutatilor, si, implicit a cresterii creantelor bugetare neincasate.

2.11. Eliminarea obligativitatii aprobarii prin lege a plafonului de indatorare publica avand in vedere redefinirea scopurilor contractarii datoriei publice guvernamentale si intentia de stabilire a unor limite de indatorare anuale prin strategia de indatorare care va fi adoptata in conformitate cu proiectul de ordonanta de urgenta. Practic, prin noul act normativ, cuantumului imprumuturilor care urmeaza a fi contractate in decursul unui an va fi aprobat de Parlament, fie prin aprobarea legii anuale a bugetului de stat si implicit a aprobarii deficitului bugetar care trebuie finantat, fie prin legile care vor fi adoptate in scopul contractarii de imprumuturi in sensul art.4 (2) din proiectul de ordonanta de urgenta supus aprobarii. La aceste imprumuturi se va mai adauga si imprumuturile care devin scadente si care se vor refinanta in anul respectiv, care vor fi mentionate in strategia privind managementul datoriei publice guvernamentale.

2.12. Avand in vedere faptul ca prin Legea nr. 273/2006 privind finantele publice locale s-a urmarit crearea unui cadru unitar general aplicabil finantelor publice locale, in textul ordonantei de urgenta privind datoria publica, acolo unde se impune se va face referire la aceasta lege, evitandu-se abrogarea unor prevederi ale Legii nr. 273/2006 si preluarea acestora in proiectul de ordonanta de urgenta supus aprobarii.

2.13. Totodata, prin dispozitiile tranzitorii ale proiectului de ordonanta de urgenta, se permite derularea in continuare a imprumuturilor deja contractate in baza prevederilor actualei legislatii fiind posibila finantarea anumitor proiecte, conform actelor normative deja adoptate in baza actualei legi.

3. Alte informatii

Nu este cazul.

Secțiunea a 3-a Impactul socio-economic

Nu este cazul.

Secțiunea a 4-a Impactul financiar asupra bugetului general consolidat, atât pe termen scurt, pentru anul curent, cât și pe termen lung (5 ani)

Prezentul act normativ nu are impact asupra bugetului general consolidat, intrucat prin acest proiect de act normativ se are in vedere restructurarea cadrului legal actual, urmand ca procedurile scrise sa fie aprobate prin norme metodologice.

Secțiunea a 5-a

Efectele prezentului act normativ asupra legislației în vigoare

1. Proiecte de acte normative suplimentare

a) acte normative care se modifica ca urmare a intrarii in vigoare a proiectului de act normativ

Legea nr. 273/2006 privind finantele publice locale.

b) acte normative care se abroga ca urmare a intrarii in vigoare a proiectului de act normativ

Legea datoriei publice nr.313/2004, cu modificarile ulterioare.

c) acte normative ce urmeaza a fi elaborate in vederea implementarii noilor dispozitii

Hotarare a Guvernului pentru aprobarea normelor metodologice de aplicare a legii.

2. Compatibilitatea prezentului act normativ cu legislatia comunitara in materie.

Prezentul act normativ este armonizat cu legislatia Uniunii Europene respectand angajamentele Romaniei cuprinse in Documentul de Pozitie privind Capitolul 11 – Uniunea Economica si Monetara si in Documentul de Pozitie privind Capitolul 4 – Libera circulatie a capitalurilor, precum si cu recomandarile cuprinse in Raportul de tara pentru Romania aferent anului 2005.

3. Decizii ale Curtii Europene de Justitie si alte documente

Nu este cazul.

4. Evaluarea conformitatii cu legislatia comunitara

Proiectul de ordonanta de urgenta este conform cu legislatia comunitara in domeniu.

5. Alte acte normative si/sau documente internationale din care decurg angajamente

Nu este cazul.

6. Alte informatii

Nu este cazul.

Secțiunea a 6-a

Consultările efectuate în vederea elaborării proiectului de act normativ

1. Informatii privind procesul de consultare cu organizatii neguvernamentale, institute de cercetare si alte organisme implicate.

Prevederile prezentului act normativ au fost elaborate tinand cont de recomandarile Bancii Mondiale, Fondului Monetar International si a expertilor angajati in cadrul proiectului Phare cu tema “Imbunatatirea sistemului trezoreriei

din Romania”.

2. Fundamentarea alegerii organizatiilor cu care a avut loc consultarea, precum si a modului in care activitatea acestor organizatii este legata de obiectul actului normativ.

Expertii din institutiile precizate la pct.1 au fost consultati in cadrul unor misiuni cu tema Imbunatatii managementului datoriei publice, iar expertii externi in cadrul proiectului Phare cu tema “Imbunatatirea sistemului trezoreriei din Romania”

3. Consultari organizate cu autoritatile administratiei publice locale, in situatia in care proiectul de act normativ are ca obiect activitati ale acestor autoritati, in conditiile Hotărârii Guvernului nr.521/2005 privind procedura de consultare a structurilor asociative ale autoritatilor administratiei publice locale la elaborarea proiectelor de acte normative.

Au fost consultate urmatoarele structuri asociative ale autoritatilor administratiei publice locale: Asociatia municipiilor din Romania, Asociatia oraselor din Romania, Asociatia comunelor din Romania.

4. Consultari desfasurate in cadrul consiliilor interministeriale, în conformitate cu prevederile Hotărârii Guvernului nr.750/2005 privind constituirea consiliilor interministeriale permanente.

Nu au avut loc.

5. Informatii privind avizarea de catre:

a) Consiliul legislativ

b) Consiliul Suprem de Aparare a Tarii

c) Consiliul Economic si Social

d) Consiliul Concurentei

e) Curtea de Conturi

Consiliul Legislativ a avizat favorabil proiectul de ordonanță de urgență, prin avizul nr.

Consiliul Economic și Social a avizat favorabil proiectul de ordonanță de urgență, prin avizul nr.

Departamentul pentru Relația cu Parlamentul a avizat favorabil proiectul de ordonanță de urgență, prin avizul nr.

6. Alte informatii

Nu e cazul.

Secțiunea a 7-a

Activitati de informare publica privind elaborarea si implementarea prezentului act normativ

1. Informarea societatii civile cu privire la necesitatea elaborarii prooectului de act normativ

Au fost indeplinite prevederile Legii nr.52/2003 privind transparenta decizionala in administratia publica prin publicarea pe site-ul Ministerului Economiei si Finantelor a proiectului de act normativ si a notei de fundamentare.

De asemenea, prezentul act normativ a fost discutat cu Comisia de dialog social

organizata de la nivelul Ministerului Economiei si Finantelor.

2. Informarea societatii civile cu privire la eventualul impact asupra mediului in urma implementarii prezentului act normativ, precum si efectele asupra sanatatii si securitatii cetatenilor sau diversitatii biologice

Nu e cazul.

3. Alte informatii

Nu e cazul.

Secțiunea a 8-a

1. Măsurile de implementare

a) institutii care urmeaza a fi infiintate, reorganizate sau desfiintate

Nu este cazul.

b) posibilitati de a obtine rezultatul dorit folosind institutiile existente

Aplicarea prevederilor prezentului act normativ se va face de catre Ministerul Economiei si Finantelor, autoritatile administratiei publice centrale si locale, precum si de operatorii economici care beneficiaza de garantia statului sau de acorduri de imprumut subsidiar. Implementarea prevederilor prezentei ordonante de urgenta presupune suplimentarea resurselor umane pentru directiile din Ministerul Economiei si Finantelor implicate in derularea imprumuturilor contractate de autoritatile administratiei publice centrale cu garantia statului sau contractate de Ministerul Finantelor Publice si subimprumutate acestora, preluate spre derulare de catre Ministerul Economiei si Finantelor in baza ordonantei de urgenta .

c) sursa de finantare a institutiilor care urmeaza a fi infiintate, precum si daca acestea pot fi infiintate in baza unor servicii cu taxa

Nu este cazul.

d) functii ale institutiilor existente ce vor fi modificate sau extinse

Comitetul Interministerial de Garantii si Credite de Comert Exterior va aviza si conditiile financiare privind emiterea de garantii de stat si acordarea de subimprumuturi in cazul in care garantatul sau subimprumutatul este o autoritate a administratiei publice locale.

e) functii ale autoritatilor administratiei publice locale ce vor fi modificate sau extinse

Nu este cazul.

f) precizarea daca functiile ce vor fi modificate sau extinse urmeaza a fi indeplinite de catre autoritati ale administratiei publice centrale si/sau locale ori de catre structuri ale acestora

Nu este cazul.

2. Alte informatii

Nu este cazul

Față de cele prezentate, a fost elaborat proiectul de Lege anexat, în vederea aprobării Ordonanței de urgență a Guvernului privind datoria publică, pe care îl supunem Parlamentului spre adoptare.

PRIM – MINISTRU

A handwritten signature in black ink, appearing to read 'Tăriceanu', written over a horizontal line.

Călin Popescu – Tăriceanu