

## Rezumat

Datoria publică reprezintă totalul obligațiilor juridice bănești, care revin statului, la un moment dat, în virtutea împrumuturilor făcute până la acel moment de orice alt subiect de drept.

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.

Datoria publică locală reprezintă totalitatea obligațiilor unităților administrativ-teritoriale, la un moment dat, provenind din finanțările rambursabile angajate pe baze contractuale sau garantate de către autoritățile administrației publice locale.

Datoria publică internă reprezintă partea din datoria publică totală care reprezintă totalitatea obligațiilor financiare ale statului, provenind din împrumuturi contractate direct sau garantate de stat, de la persoane fizice sau juridice rezidente în România, în lei sau în valută.

Datoria publică externă este alcătuită din partea din datoria publică totală reprezentând totalitatea obligațiilor financiare ale statului, provenind din împrumuturi contractate direct sau garantate de stat de la persoane fizice sau juridice nerezidente în România.

Efectul datoriei publice asupra economiei pe termen scurt îmbracă forma dezlocuirii sau stimulării investițiilor, ca urmare a unei politici bugetare expansioniste generatoare de deficit bugetar. Pe măsură ce statul sporește cheltuielile publice, subminează economia națională, cu efect negativ asupra investițiilor. Pe termen lung, datoria publică influențează negativ atât capitalul cât și producția națională. Aplicarea unor politici economice bazate pe mari deficite ale bugetului de stat și pe acumularea unei mari datorii publice decapitalizează economia națională.

În esență, mecanismul formării datoriei publice este următorul: deficitul bugetar generat de costurile acțiunilor economice și sociale ale guvernului și instituțiilor publice în creștere, precum și deficitul balanței de plăți externe – cauzat, în principal, de dezechilibrul balanței comerciale, constiute principalele cauze generatoare de datorie publică.

Cheltuielile publice reprezintă totalitatea cheltuielilor efectuate prin intermediul instituțiilor publice care se acoperă fie de la buget (pe plan central sau local), fie din fonduri extrabugetare sau de la bugetele proprii ale instituțiilor, pe seama veniturilor obținute de acestea. Fenomenul de creștere al cheltuielilor publice, ca urmare a nevoilor financiare crescânde ale statului, a constituit obiectul a numeroase studii. Factorii determinanți ai creșterii cheltuielilor publice sunt: complexitatea sporită a interacțiunii pieței, pe măsură ce economia devine mai industrializată, ce va genera necesitatea intervenției sectorului public, costul ridicat al acțiunilor publice, elasticitatea pozitivă a cererii în funcție de venituri pentru anumite servicii - educație, recreație și cultură, sănătate și asistență socială ș.a. Dacă sporirea cheltuielilor publice nu este însoțită de creșterea corelativă a veniturilor, statul recurge la împrumuturi, generând datorie publică.

Deficitul bugetar, asociat lipsei unei veritabile creșteri economice și persistenței deficitului de cont curent al balanței de plăți externe a României au accentuat nevoia de resurse financiare, finanțarea realizându-se pe calea împrumuturilor de stat.

Împrumuturile de stat interne sunt acele împrumuturi contractate de Guvern numai prin Ministerul Economiei și Finanțelor, de pe piața financiară internă, din contul curent general al Trezoreriei Statului, cu BNR, de la bănci comerciale sau de la alte instituții de credit românești, în condiții rezultate în urma negocierilor.

Împrumuturile de stat externe directe sunt obligații generate de un contract prin care statul, în calitate de împrumutat, obține fonduri financiare de la o persoană fizică sau juridică,

creditori din străinătate, și se angajează să le ramburseze, împreună cu dobânda și alte costuri aferente într-o perioadă specificată.

Datoria publică locală reprezintă o obligație generală care trebuie rambursată, conform acordurilor încheiate, din veniturile proprii ale unității administrativ-teritoriale împrumutate, precum și din veniturile beneficiarilor de împrumuturi garantate de autoritățile administrației publice locale, după caz.

Datoria publică a României, în perioada interbelică era structurată pe două mari componente: datoria statului față de Banca Națională (datoria publică internă) și datoria României față de străinătate, impusă prin tratatele de pace (datoria publică externă). Factorii endogeni care au alimentat în permanență creșterea datoriei publice interne au fost reprezentați de unificarea monetară și cea bugetară, înfăptuirea reformei fiscale, mobilizarea unor resurse financiare adecvate pe plan intern, stabilirea cu prioritate și eficiență a resurselor bugetare, în conformitate cu noile cerințe ale economiei din acea perioadă. Factorii exogeni care au afectat grav bugetul țării noastre în perioada post belică au fost reprezentați de prejudiciile materiale cauzate particulariilor, departamentelor, orașelor, comunelor și statului rezultate din război, datoriile externe către aliați, obligațiile impuse României prin tratatele de pace și obligații ale statului român către persoanele fizice sau juridice prejudiciate în urma războiului.

Datoria publică a României în perioada de după al doilea război mondial s-a format treptat, până la începutul anilor 80, moment în care s-a luat decizia rambursării anticipate a datoriei externe. Factorii exogeni ce au alimentat creșterea datoriei publice au fost reprezentați de majorările succesive ale prețului țiteiului, din anii 1973 și 1979 – 1980, nivelul ridicat al dobânzilor percepute la creditele externe, politica bugetară expansionistă a SUA, greșelile săvârșite în orientarea politicilor economice și financiare, acordarea fără discernământ de credite de către băncile private, în ani 70 – 80.

Factorii esențiali care au alimentat datoria publică a României, după 1990, au fost: finanțarea deficitului bugetar consolidat, finanțarea datoriei publice interne directe generate de activele neperformante preluate de stat la datoria publică pe bază de legi speciale, finanțarea proiectelor sau activităților de importanță prioritară pentru România sau pentru alte destinații stabilite și aprobate de Guvern, prin emiterea garanțiilor pentru împrumuturi interne acordate de stat în baza legilor speciale și a garanțiilor de stat pentru creditele interne contractate în lei și în valută, finanțarea deficitului balanței de plăți externe, consolidarea rezervei valutare a statului, finanțarea unor proiecte social – economice, sau a altor necesități, din surse externe, aprobate prin hotărâre a Guvernului.

Datoria publică nu poate spori la nesfârșit, trebuind să îndeplinească anumite standarde privind sustenabilitatea și gradul de îndatorare, standarde stabilite prin Tratatul de la Maastricht pentru a se asigura că orice țară care intră în uniune este responsabilă din punct de vedere fiscal, iar pe de altă parte, pentru ca țările membre să fie suficient de “convergente” pentru a garanta o politică monetară comună. Criteriile bugetare de convergență prevăzute de tratat vizează, pe de o parte, imposibilitatea utilizării emisiunii monetare – ca modalitate de finanțare a deficitului bugetar, iar pe de alta, respectarea pragurilor de 3% din produsul intern brut (pentru deficitul bugetar) și 60% din produsul intern brut (pentru datoria publică). România a respectat aceste standarde (în cea mai mare parte a perioadei de după 1990), înscriindu-se în rândul țărilor europene moderat îndatorate, cu o datorie publică externă sustenabilă.

Impactul datoriei publice asupra economiei naționale presupune o analiză complexă, ce corelează problema deficitului public de cheltuielile guvernamentale, veniturile fiscale și datoria publică.

Cu cât un stat înregistrează deficite bugetare în creștere, cu atât nivelul datoriei publice va fi mai mare, și în consecință, serviciul datoriei publice va fi mai dificil de suportat.

Pentru a finanța cheltuielile publice, statul are două posibilități: să majoreze impozitele, în situația în care veniturile ordinare sunt insuficiente, sau să contracteze noi împrumuturi, în vederea mobilizării de resurse suplimentare la dispoziția acestuia. Atunci când datoria publică crește, deficitul bugetar sporește, impozitele cresc, cheltuielile publice pentru bunuri și servicii scad (dacă veniturile fiscale nete rămân constante) iar serviciul datoriei se majorează corespunzător.

Efectul creșterii datoriei publice asupra investițiilor, pe termen scurt, este evidențiat de fenomenul specific al dezlocuirii. Teoria dezlocuirii presupune că o politică expansionistă, generatoare de deficit bugetar, va avea drept urmare, dezlocuirea investițiilor private.

Efectul negativ major al unei mari datorii publice este substituirea capitalului privat de către datoria publică. Pe termen lung, înlocuirea capitalului a avut un impact negativ asupra creșterii economice și nivelului de trai al cetățenilor.

Cadrul legislativ stabilește principiile, cadrul general și procedurile privind formarea, administrarea, angajarea și utilizarea fondurilor publice, precum și responsabilitățile instituțiilor publice implicate în activitatea procedurală specifică. În ceea ce privește datoria publică, cadrul legal este reprezentat de Ordonanța de urgență nr. 64 din 27 iunie 2007 privind datoria publică, publicată în M. Of. nr. 439 din 28 iunie 2007, care reglementează sfera de cuprindere, scopul, contractarea, rambursarea, înregistrarea, raportarea și administrarea datoriei publice.

Cadrul instituțional privind administrarea datoriei publice cuprinde: la nivel central - Ministerul Economiei și Finanțelor, ce are ca obiectiv asigurarea necesităților de finanțare guvernamentală în condițiile minimizării costurilor pe termen lung și limitării riscurilor implicate, iar la nivel local - Consiliile locale, județene și Consiliul General al Municipiului București, care pot aproba contractarea sau garantarea de împrumuturi interne sau externe pe termen scurt, mediu și lung, pentru realizarea de investiții publice de interes local, precum și pentru refinanțarea datoriei publice locale.

Gestiunea datoriei publice implică, pe de o parte, menținerea îndatorării sectorului public la un nivel acceptabil, dar și elaborarea unei strategii pentru reducerea datoriei publice, dacă aceasta tinde să depășească un anumit plafon considerat sustenabil. Obiectivul esențial al managementului datoriei publice îl reprezintă, pe de o parte, mobilizarea de resurse financiare necesare statului, precum și satisfacerea obligațiilor sale de plată, pe termen scurt, mediu sau lung, menținând riscul la un nivel cât mai scăzut.

Atunci când statul decide să recurgă la împrumuturi pentru a finanța diferite obiective, trebuie să evite scadențele prea apropiate, care ar genera o presiune deosebită asupra capacității de rambursare, dar și cele prea îndepărtate, care ar genera dobânzi și comisioane semnificative. Pe de altă parte, recurgerea la împrumuturi de pe piața internă este preferabilă, iar resursele valutare pentru finanțarea deficitului de cont curent ar trebui obținute, într-o proporție cât mai mare, pe seama exporturilor de bunuri și servicii. Astfel dobândite, aceste resurse ar trebui utilizate cu prioritate pentru finanțarea diferitelor proiecte economice, și mai puțin pentru acoperirea deficitelor bugetare sau de cont curent.

Totalitatea veniturilor extraordinare atrase de către autoritățile administrației publice centrale sau locale, ori de către instituțiile publice, adică totalitatea veniturilor extraordinare ale sistemului bugetar formează Plafonul de îndatorare publică a României, care este votat anual prin lege. Motivul instituirii acestui plafon rezidă în costurile semnificative pe care le-ar genera depășirea acestei limite de îndatorare, ca urmare a creșterii exagerate a dobânzilor, comisioanelor și costurilor aferente serviciului datoriei publice, în anul de referință. Stabilirea restricțiilor

privind plafonul datoriei publice a României are în vedere analiza unor indicatori de nivel, de structură sau de dinamică privind datoria publică internă și externă. Conform Tratatului de la Maastricht, datoria publică totală nu poate depăși 60% din produsul intern brut. Datele relevă faptul că România prezintă nivelul cel mai scăzut al îndatorării în comparație cu majoritatea țărilor membre din Uniunea Europeană, dar și cu Statele Unite ale Americii (vezi tabelul nr. 5.6). România este o țară moderat îndatorată, nivelul îndatorării externe fiind cu mult sub limita maximă admisibilă. Sustenabilitatea datoriei publice externe este demonstrată cel mai bine de indicatorul “rata serviciului datoriei”, care exprima raportul dintre serviciul datoriei publice externe și exportul de bunuri și servicii. Datoria publică a României a fost sustenabilă, în majoritatea anilor supuși analizei (1990 – 2006), excepție făcând anul 1999, an care marchează sfârșitul crizei economice începută în 1990, marcată prin creșteri reale negative ale produsului intern brut și prin involuții ale principalilor indicatori macroeconomici.

Finanțele statelor prezintă particularități distincte, de la o țară la alta, în funcție de dezvoltarea economică a fiecăreia, potențialul concurențial al economiei pe piețele externe, soldul datoriei publice interne și externe ș.a. Din acest punct de vedere, finanțarea externă se poate adresa, pe de o parte, țărilor care se găsesc în ipostaza unor importante deficite ale balanței de plăți și ale bugetului, dar și țărilor care nu înregistrează deficit extern, dar care doresc să efectueze anumite investiții în infrastructură sau în diferite proiecte economico-sociale. În situația unui deficit financiar accentuat (al sectorului guvernamental - deficitul bugetar, dar și al sectorului neguvernamental, economia reală), statul poate opta, în locul epuizării rezervei valutare și de aur a țării, pentru ajustare. Ajustarea ordonată presupune o colaborare activă cu Instituțiile Financiare Internaționale, nu numai în ceea ce privește acordarea de credite, dar și în ceea ce privește elaborarea unor măsuri de ajustare structurală economică. Instituțiile financiare internaționale abilitate să acorde asistență, dar și credite pentru echilibrarea balanței de plăți sau pentru diferite proiecte de investiții sunt: Fondul Monetar Internațional și Grupul Băncii Mondiale.

Principalele<sup>1</sup> obiective ale FMI constau în: promovarea stabilității valutare și evitarea deprecierei competitive a cursului valutar, scurtarea duratei și reducerea gradului de dezechilibru al balanței de plăți externe, sprijinirea organizării unui sistem multilateral în ceea ce privește tranzacțiile curente între membrii săi și eliminarea restricțiilor valutare care stânjesc creșterea comerțului internațional, propagarea încrederii în rândurile membrilor săi prin punerea temporar la dispoziția lor a resuselor generale ale Fondului pe bază de garanții adecvate, oferindu-le posibilitatea corectării dezechilibrelor balanței de plăți, fără a afecta stabilitatea internațională, promovarea cooperării internaționale printr-o instituție permanentă care să pună la dispoziție mecanismul de consultare și colaborare în problemele monetare internaționale, facilitarea expansiunii și creșterii echilibrate a comerțului internațional și contribuirea, prin aceasta, la promovarea și menținerea unor niveluri ridicate de utilizare a forței de muncă ș.a.

Banca Mondială a fost înființată, paralel cu înființarea FMI, în 1944, din nevoia mobilizării unor resurse financiare necesare reconstruirii economiilor grav afectate de cel de-al doilea război mondial. Inițial, Banca Mondială a fost reprezentată de BIRD, înființată în 1944, cu sediul la Washington; pe parcurs, s-au alăturat două noi instituții: Corporația Financiară Internațională (CFI), înființată în 1956, și Asociația Internațională pentru Dezvoltare (AID), înființată în 1960.

În ceea ce privește BIRD, principalele obiective constau în: acordarea de asistență financiară, în special pentru țările slab dezvoltate, acordarea de credite organismelor

---

<sup>1</sup> Mircea Ștefan Minea, Op.cit., p.289

guvernamentale, instituțiilor publice ori particulare, pentru proiecte de investiții în agricultură, energie, industrie, educație, sănătate, sprijinirea investițiilor economice ale statelor membre în curs de dezvoltare, prin acordarea de împrumuturi, pentru necesități ce reclamă cheltuieli în valută, sprijinirea întreprinderilor productive particulare din țările membre în curs de dezvoltare, garantarea împrumuturilor obținute de statele membre de pe piața financiară internațională ș.a.

Rambursarea datoriei publice guvernamentale reprezintă o obligație a statului necondiționată și irevocabilă de plată a capitalului, dobânzilor, comisioanelor și a altor costuri aferente finanțărilor rambursabile angajate sau garantate. Cheltuielile privind serviciile prestate de agențiile de rating pentru evaluarea riscului de țară, comisioanele, dobânzile, valoarea discountului și alte cheltuieli legate de angajarea finanțărilor rambursabile în numele și contul statului vor fi plătite din bugetul de stat. Strategia de rambursare a datoriei publice a României trebuie să asigure un echilibru între datoria flotantă și datoria consolidată, în scopul evitării unor scadențe prea apropiate, care ar pune presiune asupra capacității de rambursare a statului, dar și pentru a evita acumularea de dobânzi la datorie, ca efect al contractării unor împrumuturi pe termen mediu și lung.

Gestiunea datoriei publice, în România, vizează, atât reducerea costului serviciului datoriei publice, cât și reducerea riscurilor asociate portofoliului datoriei publice guvernamentale. Riscurile asociate portofoliului datoriei publice guvernamentale sunt: riscul de piață, riscul de refinanțare, riscul de lichiditate, riscul de credit, riscul de decontare și riscul operațional. Managementul riscurilor aferente datoriei publice presupune elaborarea unei strategii de arbitraj între costurile și riscurile inerente portofoliului datoriei publice. Raportul dintre cost și risc variază, în funcție de situația economică a fiecărei țări în parte. În general, cu cât vulnerabilitatea la șocurile economice și financiare este mai mare, cu atât riscurile ce urmează a fi evaluate sunt mai mari; invers, cu cât țara este mai puțin îndatorată și mai puțin vulnerabilă la eventualele crize economice și financiare, cu atât riscurile sunt mai mici, și ca atare, și costurile aferente datoriei scad. În situațiile dificile, însă, strategia avută în vedere trebuie să minimizeze riscurile aferente datoriei publice, pentru a se evita incapacitatea de onorare a obligațiilor scadente, și implicit pierderea credibilității pe piața capitalurilor de împrumut. În aceste situații, minimizarea riscurilor are un rol esențial, indiferent de costurile aferente acestei strategii.

Împrumuturile de stat sunt utilizate în conformitate cu dispozițiile legale în domeniu, Guvernul reprezentând autoritatea autorizată să contracteze împrumuturi de stat interne și externe numai prin Ministerul Finanțelor Publice. Alternativa împrumuturi pentru consum sau pentru investiții trebuie fixată prin strategia privind datoria publică. În structura pe destinații a datoriei publice interne, cea mai mare pondere pe întreaga perioadă este deținută de datoria publică contractată pentru finanțarea deficitului bugetar. În perioada 1990 – 2006, îndatorarea pe plan extern a României s-a făcut în principal pentru nevoi de consum, cu o ușoară tendință de scădere a ponderii împrumuturilor pentru această destinație în ultimii ani de analiză. Dacă împrumutul public poate să ducă, în anumite circumstanțe, la atenuarea unor fluctuații conjuncturale și să susțină temporar activitatea unor sectoare din economie, este puțin probabil că acesta va aduce contribuții pozitive creșterii economice pe termen lung. Pe termen lung, datoria publică contribuie la creșterea economică cu condiția să finanțeze cheltuieli publice sau reduceri de impozite a căror contribuție la potențialul de creștere economică a fost dovedită. Singura destinație viabilă care poate fi dată unui împrumut este realizarea de investiții productive.

Un sistem informațional al datoriei publice reprezintă un ansamblu integrat de mijloace, metode și proceduri tehnice și umane pentru culegerea, transmiterea, prelucrarea datelor, obținerea și stocarea, analiza și valorificarea informațiilor financiare necesare organelor cu atribuții privind gestiunea datoriei publice. Informatizarea sistemului informațional al datoriei

publice presupune realizarea următoarelor obiective: culegerea datelor, prelucrarea datelor și obținerea informațiilor financiare cu ajutorul calculatorului, stocarea informațiilor financiare, transmiterea informațiilor financiare către utilizatori și analiza și utilizarea acestora în cadrul activităților specifice. Rapoartele anuale privind datoria publică, rapoartele anuale bugetare, buletinele lunare ș.a. întocmite de Banca Națională a României și Ministerul Economiei și Finanțelor conțin numeroase tabele de date financiare structurate pe coloane și linii. Aceste situații (tabele de date, grafice) privind evoluția datoriei publice, a deficitului bugetar, a deficitului balanței de plăți externe ș.a. sunt realizate folosind procesorul de calcul tabelar Microsoft Excel. Instrumentul de lucru al procesorului de calcul tabelar Excel pentru întocmirea acestor situații este reprezentat de foaia electronică de calcul (Spreadsheet). Procesorul de calcul tabelar Excel permite prelucrarea datelor din foile de calcul electronice sub formă de tabele, și realizarea, pe baza datelor din foile de calcul de grafice specifice. Actualizarea (modificarea formulelor, datelor ș.a.), recalcularea automată sau manuală, manipularea diferitelor fișiere (combinare, extragere, copiere ș.a.) pot fi executate cu ajutorul acestui procesor de calcul tabelar.