

MANUAL PRIVIND PRACTICILE DE IMPLEMENTARE A PROIECTELOR DE PARTENERIAT PUBLIC-PRIVAT ȘI CONCESIUNILOR

*Elaborat în cadrul Proiectului Twinning:
Consolidarea Sistemului de Parteneriat Public-Privat în Republica Moldova*

Acest Manual a fost elaborat cu suportul financiar al Uniunii Europene. Opiniile exprimate în Manual în nici un caz nu urmează a fi considerate drept reflectând opinia Uniunii Europene sau a oricărei organizații conexe sau constituate a acesteia.

Elaborat în cadrul Proiectului Twinning finanțat de UE: Consolidarea Sistemului de Parteneriat Public-Privat în Republica Moldova implementat de către Ministerul Federal al Economiei și Energiei al Germaniei în parteneriat cu Ministerul Economiei al Republicii Moldova, Agenția Proprietății Publice.

Cuprins

Prefață și introducere	6
PARTEA I: ASPECTE GENERALE PRIVIND PROIECTELE DE PARTENERIAT PUBLIC-PRIVAT	9
1.1. Definiția de parteneriat public–privat (PPP).....	10
1.2. Principii de bază	10
1.3. Diferența dintre privatizare și PPP.....	12
1.4. Caracteristici ale contractelor de PPP	14
1.5. Factorii de decizie.....	15
1.6. Primele acțiuni în inițierea unui proiect de PPP	16
1.7. Criterii pentru un proiect de succes	20
PARTEA a II-a: CADRUL JURIDIC AFERENT PROIECTELOR DE PARTENERIAT PUBLIC-PRIVAT	21
2.1. Aspecte juridice	22
2.2. Legea cu privire la parteneriatul public-privat.....	22
2.2.1. Formele contractuale ale parteneriatului public-privat	23
2.3. Legea cu privire la concesiuni.....	23
2.4. Proceduri de atribuire a contractelor de PPP	25
2.4.1. Atribuirea contractului de PPP prin concurs de selectare a partenerului privat printr-o singură etapă.....	25
2.4.1.1. Identificarea obiectului și obiectivelor proiectului de PPP	25
2.4.1.2. Studiul de fezabilitate	26
2.4.1.3. Elaborarea și aprobarea documentației standard.....	26
2.4.1.4. Comisia de selectare a partenerului privat.....	26
2.4.1.5. Comunicatul informativ.....	27
2.4.1.6. Depunerea și evaluarea ofertelor.....	28
2.4.2. Atribuirea contractului de PPP prin concurs de selectare a partenerului privat prin mai multe etape.....	28
2.5. Contractarea.....	29
2.6. Amendamente și rezilieri.....	30
2.7. Condiții de prelungire a contractului de concesiune	31
2.8. Monitorizare și audit.....	31
2.9. Litigii.....	32

PARTEA a III-a: FINANȚAREA PROIECTELOR DE PPP	33
3.1. Relevanțe	34
3.2. Concepte de finanțare a proiectelor de PPP	34
3.2.1. Proiecte independente financiar	34
3.2.2. Proiecte subvenționate parțial	35
3.2.3. Proiecte subvenționate integral	36
3.3. Studii de caz	36
3.4. Caracteristici principale ale proiectelor de PPP	37
3.5. Finanțarea proiectelor	28
3.5.1 Modalități de finanțare	39
3.6. Surse de finanțare a proiectelor de PPP	42
3.7. Structura de finanțare	42
3.8. Furnizorii de capital	43
3.8.1. Investitorii privați	43
3.8.2. Furnizorii de capital împrumutat	44
PARTEA a IV-a: MANAGEMENTUL PROIECTELOR DE PPP	47
4.1. Competențele autorităților publice în implementarea proiectelor de PPP	49
4.1.1. Autorități publice executive și consultative	50
4.1.2. Autoritățile contractante	52
4.2. Procesul de implementare a proiectului de PPP	53
4.3. Identificare de proiect	56
4.3.1. Determinarea obiectivelor proiectului	57
4.3.2. Aprecierea succesului unui proiect PPP	57
4.4. Echipa proiectului	58
4.4.1. Administrarea proiectului	58
4.4.2. Consultanță externă	59
4.5. Costuri de inițiere a proiectelor de PPP	60
4.6. Conținutul studiilor de prefezabilitate și fezabilitate	60
4.6.1. Studiul de prefezabilitate	60
4.6.2. Studiul de fezabilitate	62
4.7. Evaluarea proiectelor potențiale și managementul riscurilor	64
4.7.1. Colectare de date	65
4.7.2. Identificarea și evaluarea riscurilor	66
4.7.3. Matricea riscurilor	66

4.7.4. Analiza preț/ calitate.....	71
4.7.5. Analiza economică	72
4.7.6. Comparator al sectorului public.....	72
4.8. Comparație între opțiuni în baza metodei de valoare actualizată netă	73
4.8.1. Importanța CSP în proces	73
4.8.2. Metoda de calcul și parametrii cadrului	74
4.8.3. Componenta și determinarea CSP	78
4.9. Analiza cost/ beneficiu	80
4.10. Accesibilitate	81
4.11 Studii de piață și sondaje	82
4.11.1. Dimensiunile și volumul relevant al proiectului	83
4.11.2. Domeniul de aplicare a serviciilor	83
4.11.3. Plan detaliat de operare.....	83
4.11.4. Concurență.....	84
PARTEA a V-a: PROCEDURI DE ATRIBUIRE A CONTRACTULUI DE PPP	85
5.1. Procedura de selectare a partenerului privat cu o singură etapă.....	89
5.2 Concursul de selectare cu precalificare	90
5.3. Dialogul competitiv	91
5.4. Similarități și diferențe ale procedurilor de atribuire	93
5.5. Proceduri de atribuire cu o singură ofertă	94
5.6. Negocierea și încheierea unui contract de parteneriat public-privat	94
5.7. Monitorizarea contractelor de parteneriat public/privat	95
PARTEA a VI-a: ABREVIERI ȘI GLOSAR.....	99
PARTEA a VII-a: ANEXE	113
Anexa I: Matricea preliminară de distribuție a riscurilor de proiect	114
Anexa II : Formele contractuale de realizare a unui PPP	122
Anexa III : Structura cadru a contractului de parteneriat public-privat	129
Anexa IV: Conținutul-cadru al studiului de fezabilitate	133
Anexa V: Principalele etape pentru atribuirea contractelor PPP	135
Anexa VI: Cadrul legal aferent parteneriatului public-privat	135

Acest Manual se recomandă de a fi utilizat împreună cu Legea cu privire la PPP (Legea Nr. 179-XVI din 10.07.2008) și actele normative subsidiare acestei legi, precum și Legea cu privire la concesiuni (Legea nr.534-XIII din 13.07.1995).

PREFAȚĂ ȘI INTRODUCERE

În ultimii ani, în Republica Moldova parteneriatul public-privat câștigă tot mai mult teren, fiind o metodă eficientă de implicare și atragere a capitalului privat în realizarea unor proiecte de interes public. Între avantajele acestui instrument de atragere a investițiilor pot fi enumerate transferul riscurilor către sectorul privat și accesul la investițiile și tehnologiile know-how private, inclusiv de management. Parteneriatele public-private servesc drept sprijin și oferă posibilitatea de implicare, mai cu seamă a autorităților publice locale, în soluționarea problemelor ce țin de reabilitarea/ construcția infrastructurii, îmbunătățirea serviciilor etc.

Creșterea calității actului de administrare publică reprezintă un obiectiv major al autorităților publice care sunt în serviciul cetățenilor atât la nivel central, cât și la nivel local. Din această perspectivă, identificarea și introducerea în practică a unor metode, tehnici și instrumente noi de lucru ce au drept scop înlăturarea subiectivismului și folosirea eficientă a resurselor, ar trebui să fie o abordare comună pentru serviciul public.

PPP ar putea, de asemenea, ajuta la depășirea situației din Republica Moldova, când sursele de finanțare pe termen mediu și lung cu o perioadă de scadență de 3 ani sînt practic inaccesibile în cadrul sistemului bancar existent¹. Această situație, în combinație cu o lipsă constantă de bani în buget, sugerează că din această perspectivă inițierea PPP este un instrument alternativ pentru a continua dezvoltarea infrastructurii țării.

De la parteneriatul public-privat se așteaptă oferirea unui randament superior proiectelor-cheie și creșterea capacității de inovare și competitivitate în sectoarele cu potențial de angajare/ creștere a forței de muncă.

În contextul politicilor economice asumate de Guvernul Republicii Moldova privind:

- ♦ relansarea și modernizarea economiei naționale;
- ♦ stimularea angajărilor;
- ♦ implicării mai active a sectorului privat;
- ♦ re tehnologizarea și gestionarea eficientă a activelor publice;
- ♦ promovarea concurenței între operatorii economici;
- ♦ garantarea tratamentului egal și nediscriminatoriu al tuturor participanților la realizarea proiectelor;
- ♦ asigurarea transparenței și integrității procedurilor de atribuire a contractelor de parteneriat public-privat;
- ♦ asigurarea utilizării mai eficiente a banilor publici.

Acest manual este dedicat tuturor părților interesate participante la procesul de inițiere și atribuire a proiectelor de parteneriat public-privat. Manualul are la bază legislația națională cu privire la parteneriatul public-privat, informații ce țin de pregătirea, modelarea economică și financiară, precum și atribuirea unui contract PPP și este recomandat pentru a fi utilizat de autoritățile administrației publice, prin corelarea permanentă cu legislația.

¹ A se vedea Raportul Băncii Mondiale/ World Bank report no. ACS4414, volume 1, on: „Republic of Moldova. Policy Priorities for Private Sector Development”, pp. 80, 89, 91, June 2013; also accessible under: <https://openknowledge.worldbank.org/bitstream/handle/10986/16026/ACS44140v10REV0es0forOPSD0June02013.pdf?sequence=1> (shortcut from 12 June 2015)

Primul capitol cuprinde o informație generală privind parteneriatele public-private în Republica Moldova, diferența dintre PPP și privatizare și actorii de pe arena PPP. În capitolul doi sunt evidențiate aspectele juridice privind elementele definitorii ale contractelor de parteneriat public-privat. De asemenea, și-au găsit reflectarea procedurile premergătoare atribuirii contractelor de parteneriat public-privat, precum și formele contractuale de realizare a proiectelor, acordând atenție elementelor de bază ale contractului de parteneriat public-privat, precum și condițiilor specifice unui astfel de contract.

Capitolul 3 prezintă aspectele ce țin de finanțarea proiectelor PPP, inclusiv modalitățile și sursele de finanțare a acestora. Capitolul 4 dezvăluie informația privind structurarea și managementul proiectului. În acest capitol o atenție sporită se acordă analizei de fezabilitate și fezabilitate a proiectului, precum și identificării și evaluării riscurilor de proiect. Capitolul 5 evidențiază procesul de atribuire a contractelor PPP cu accent pe diferite proceduri legale aplicabile. Capitolul 6 descrie etapele-cheie care urmează a fi respectate în procesul negocierilor unui contract PPP, precum și informații de orientare privind încheierea contractelor PPP. În final, Capitolul 7 oferă detalii privind procesul de monitorizare.

În afară de actele legislative și normative ale Republicii Moldova și UE privind PPP², acest manual este bazat pe materialele statistice oficiale, materialele și notele informative ale Ministerului Economiei, Agenției Proprietății Publice și alte materiale oficiale, inclusiv cele elaborate pe parcursul implementării proiectului TWINNING „Consolidarea sistemului de parteneriat public-privat în Republica Moldova”, pus în aplicare cu suportul reprezentanților Ministerului Federal al Economiei și Energiei al Germaniei.

2 Pentru detalii privind legislația relevantă, a se vedea Anexa VI.



PARTEA I:

ASPECTE GENERALE PRIVIND PROIECTELE DE PARTENERIAT PUBLIC-PRIVAT

1.1. DEFINIȚIA DE PARTENERIAT PUBLIC-PRIVAT (PPP)

Parteneriatul public-privat reprezintă o formă de cooperare între autoritățile publice și mediul de afaceri ce se instituie în scopul contribuției la atragerea de investiții private pentru realizarea proiectelor de interes public, creșterii eficienței și calității serviciilor, lucrărilor publice și altor activități de interes public și utilizării eficiente a patrimoniului public și a banilor publici în baza raportului de cost-eficiență, de accesibilitate și principiilor de reglementare a PPP-urilor. Ca instrument în realizarea proiectelor de infrastructură, parteneriatul public-privat este, totodată, un factor decisiv și un catalizator pentru dezvoltarea pe termen mediu și lung a infrastructurii și a serviciilor publice, îmbinând avantajele sectorului privat și ale sectorului public.

Parteneriatele public-private devin tot mai populare, deoarece prezintă o serie de avantaje. În primul rând, fac posibilă transferarea riscurilor din sectorul public către sectorul privat, implică activ sectorul privat în dezvoltarea economiei naționale. În al doilea rând, unele sectoare de interes național, precum infrastructura din transport, energetică, învățământ, cultură, deservire socială, securitatea statului, unde statul nu dispune de mijloace financiare suficiente și nici de capacități manageriale pentru a presta servicii calitative populației și care nu pot fi vândute sectorului privat, pot fi dezvoltate utilizând acest instrument.

1.2. PRINCIPII DE BAZĂ

Principiul 1: Legislația trebuie să se bazeze pe o strategie/ politică clară de cooperare publică-privată. O strategie/ politică clară a statului privind parteneriatul public-privat este importantă pentru a semnaliza angajamentul Guvernului de a dezvolta un mediu de investiții stabil și atractiv și pentru a reflecta eforturile în îmbunătățirea mediului legal. O astfel de strategie ar trebui, în general, elaborată la nivelul unui document guvernamental aprobat.

Principiul 2: Parlamentul ar trebui să adopte o bază legislativă solidă pentru PPP și concesiuni. Participarea efectivă a sectorului privat la dezvoltarea infrastructurii și a serviciilor prestate și funcționarea eficientă a regimului PPP necesită un cadru juridic propice. O bază legislativă propice este importantă pentru stabilirea rolurilor și responsabilităților tuturor părților și estimarea așa-zisului risc de țară pentru Republica Moldova de către potențialii investitori. Principiul 2 solicită importanța legislației solide PPP nu numai pentru claritate și stabilitate a regimului de investiții, ci, de asemenea, pentru a indica un angajament politic al statului.

Principiul 3: Normele aplicabile ar trebui să ofere claritate. Legislația cu privire la PPP și concesiuni ar trebui să definească în mod clar sfera de aplicare, și anume raporturile juridice reglementate. O astfel de claritate este esențială pentru predictibilitatea regimului PPP/ de concesiune, pentru stabilitatea și valabilitatea contractului PPP/ de concesiune, precum și pentru prevenirea acțiunilor arbitrare nefondate de către autoritățile contractante. În acest scop, legislația cu privire la PPP/ concesiuni ar trebui să ofere o definiție exhaustivă a PPP-ului/ concesiunii, o listă a sectoarelor vizate, autorităților contractante și partenerilor privați și concesionari eligibili. Este important să se identifice în legislația cu privire la PPP/ concesiuni autoritățile publice, la diferite niveluri de administrație, împuternicite să acționeze în calitate de autorități contractante, precum și sectoarele în care pot fi atribuite

PPP-urile/ concesiunile. În scopul de a asigura claritate în ceea ce privește obiectul PPP, acest Manual subliniază importanța de a indica exclusivitatea dreptului acordat prin contractul PPP/de concesiune.

Principiul 4: Structura generală ar trebui să ofere un cadru juridic stabil și previzibil privind PPP/ concesiuni. De regulă, proiectele finanțate de sectorul privat sunt de lungă durată. Cu toate acestea, mulți factori de influență s-ar putea schimba în cursul de realizare a proiectelor, unul din acestea fiind factorul legislativ. Riscul de modificare a legislației poate pune în pericol valabilitatea contractului PPP și fiabilitatea proiectului ca atare. Pentru a asigura stabilitatea contractului și capacitatea părților de a exercita drepturile și obligațiile lor, statul ar trebui să evite modificări frecvente ale legislației aferente PPP-urilor/ concesiunilor, iar legislația cu privire la PPP/ concesiuni trebuie să conțină o dispoziție obligatorie în contract, ce prevede aplicabilitatea regimului în vigoare la momentul atribuirii unui contract sau altor mecanisme de adresare a riscurilor juridice. În acest context, manualul sugerează că legislația cu privire la PPP/ concesiuni ar trebui să solicite ca contractul PPP/ concesiune să adreseze riscul juridic potențial și să stabilească prevederi de compensare pentru consecințele negative ale modificărilor legislative, precum și mecanisme de revizuire a termenilor contractuali, în urma apariției unor astfel de modificări. Legislația privind PPP și concesiuni ar trebui, de asemenea, să stipuleze că contractele PPP și concesiune să conțină o așa-numită „clauză de stabilitate”, ce are menirea de a proteja partenerul privat/ concesionarul împotriva eventualelor modificări ale legislației.

Principiul 5: Acest principiu se referă la corectitudinea, transparența și accesibilitatea regulilor și procedurilor de selectare a partenerilor/ concesionarilor, atribuirea și implementarea în continuare a unui contract PPP. În conformitate cu acest principiu, legiuitorul ar trebui să prevadă procesul care ar garanta un proces transparent și competitiv de selectare, tratament egal al potențialilor investitori, posibilitatea de a contesta normele și deciziile autorităților contractante și normele competitive privind ofertele nesolicitate (a se vedea 5.5.(b)). Acest principiu subliniază, de asemenea, importanța de a avea disponibile proceduri de revizuire a deciziilor de reglementare de către un organism independent.

Principiul 6: Legislația privind PPP ar trebui să fie în concordanță cu restul legislației naționale, astfel încât să se evite coliziuni inutile ale legilor și inconsecvența în aplicarea lor. În prezent, ar trebui făcute ajustări corespunzătoare la cadrul legislativ pentru a asigura coerența și consecvența acestui.

Principiul 7: Legislația ar trebui să permită negocierea contractelor PPP/ concesiune. Libertatea de a negocia contractele PPP/ concesiune este importantă, deoarece permite un factoring într-o varietate mai mare de situații, în timp ce are loc repartizarea riscurilor între părți și, prin urmare, se dezvoltă o abordare mai creativă și financiar eficientă față de alocarea riscurilor. Implementarea cu succes a acestui principiu impune, de asemenea, identificarea clară în legislația cu privire la PPP/ concesiuni a organismului autorizat de a negocia contractul, de a implementa și a monitoriza performanța în temeiul contractului, inclusiv repartizarea clară a competențelor între autoritățile centrale și locale. Este, de asemenea, important să se determine cadrul legislației cu privire la PPP/ concesiuni repartizarea corespunzătoare a competențelor între diferitele niveluri de administrații publice (autorități centrale și locale) în timpul negocierii și implementării proiectului.

Principiul 8: Legislația ar trebui să prevadă posibilități de contestare în instanță sau determinări de arbitraj. Conform acestui principiu, legislația Republicii Moldova cu privire la PPP/ concesiuni ar trebui să asigure posibilitatea de a proteja drepturile și interesele ambelor părți, în cadrul unui sistem eficient de soluționare a litigiilor (inclusiv posibilitatea pentru arbitraj internațional și executare a deciziilor de arbitraj). Acest principiu este deosebit de important pentru crearea unui climat mai sigur, previzibil și atractiv pentru investitori.

Principiul 9: Acest principiu se referă la importanța ca în legislația cu privire la PPP/ concesiuni să se regăsească unele dispoziții care oferă Statului posibilitatea de a sprijini proiectul financiar sau de a garanta performanța corespunzătoare de către autoritatea contractantă a obligațiilor ce-i revin. Sprijinul statului este adesea esențial pentru ridicarea nivelului de confort al potențialilor investitori, pentru creșterea atractivității investițiilor, precum și pentru ajutarea la executarea proiectelor.

Principiul 10: În cele din urmă, normele PPP ar trebui să încorporeze interesele de garanții. De regulă, doar aproximativ 30% dintr-un proiect de concesiune sînt finanțate de concesionar. Celelalte 70% sînt, de obicei împrumutate de la bănci (creditori) în baza unui regim de garanție, în baza căruia partenerul privat/ concesionarul conferă creditorilor garanții asupra drepturilor lor în temeiul contractului PPP/ concesiune. Cu toate acestea, pentru ca această garanție să fie eficientă, Guvernul ar trebui să ofere, de asemenea, o asigurare că, în caz de executare a garanției, procedurile corespunzătoare vor permite realizarea PPP-ului/ concesiunii și vor oferi creditorilor drepturi de intervenție în contract. Astfel, acest mecanism garantează continuarea și sustenabilitatea proiectului de concesiune și eficacitatea investiției.

1.3. DIFERENȚA DINTRE PRIVATIZARE ȘI PPP

Diferența dintre privatizare și PPP constă în asumarea responsabilității de către autoritatea publică în derularea proiectelor și asigurarea interesului social pe parcursul implementării acestora. Astfel, dacă în cazul privatizării responsabilitatea este transferată definitiv sectorului privat, împreună cu activitatea de operare și control, atunci în PPP autoritatea publică este cea care definește gradul de participare a sectorului privat la proiect și își asumă responsabilitatea față de cetățeni pentru prestarea unui serviciu de interes public calitativ.

Realizarea interesului public este asigurată și prin includerea în contractele PPP a prevederilor privind monitorizarea permanentă a proiectului.

Totodată, în cazul unui contract de parteneriat public-privat nu are loc transferul dreptului de proprietate, iar bunurile construite, reabilite, operate etc., la expirarea termenului contractului, sunt transferate autorității publice respective. Principala distincție dintre contractele de parteneriat public-privat și procedurile de privatizare constau în faptul că prin PPP sectorul public joacă un rol principal ca cumpărător de servicii și lucrări. Astfel, atunci când se abordează privatizarea utilităților publice, clienții operatorului privat sunt utilizatorii privați, iar în cazurile de edificare a infrastructurii prin parteneriat public-privat, autoritățile publice (centrale sau locale) plătesc pentru serviciile furnizate și au o prestație

majoră în aprecierea rezultatelor și controlul calității serviciilor furnizate de către partenerul privat sectorului public.

Secretul unui parteneriat de succes constă în capacitatea de a echilibra punctele forte ale ambelor sectoare. Punctele tari ale sectorului privat: management eficient, tehnologii noi, eficiența locului de muncă, managementul fluxului de bani, pregătirea personalului. Punctele tari ale sectorului public: autoritate legală, protecția politicilor de atribuire și de achiziție, obiective pentru satisfacerea necesităților populației, personal dedicat, dar constrâns.

1.4. CARACTERISTICI ALE CONTRACTELOR DE PPP

Există o serie de elemente-cheie care trebuie abordate la inițierea unui proiect PPP, acestea fiind: actorii principali și scopurile urmărite; structura contractuală a parteneriatului; mecanismele de implementare; conflictele potențiale; partajarea riscurilor ș.a.

În constituirea unui parteneriat public-privat, partenerii trebuie să își determine propriile roluri și responsabilități în realizarea proiectului. Modelul instituțional ales poate varia în funcție de parteneri, de obiectivele celor implicați, de gradul, calendarul și complexitatea intervențiilor, precum și de mecanismul de inițiere a proiectului.

Deși, în accepțiunea sa largă, parteneriatul public-privat poate fi confundat cu orice contract (parteneriat) încheiat de către partenerul public cu un reprezentant al sectorului privat și care vizează realizarea unor lucrări și servicii, totuși, conform cadrului legal actual, pot fi stabilite mai multe particularități, care, aplicate cumulativ, permit efectuarea unei delimitări mai clare a contractelor de parteneriat public-privat de alte acte similare.

În particular, unui contract de parteneriat public-privat sunt caracteristice următoarele particularități:

- ♦ Scopul principal al unui contract de parteneriat public-privat constă în creșterea eficienței utilizării mijloacelor financiare publice, construcția/ reabilitarea/ renovarea/ dezvoltarea și managementul efectiv al infrastructurii sectorului public și/sau îmbunătățirea calității serviciilor publice prin atragerea și folosirea adecvată, după caz, a investițiilor, inovațiilor, expertizei și capacităților manageriale ale sectorului privat.
- ♦ Contractele de parteneriat public-privat au un caracter mixt, fiind reglementate atât de normele dreptului public, cât și de cele ale dreptului privat (civil). Astfel, pe de o parte, statutul juridic al autorității contractante, procesul decizional, procedurile de atribuire și clauzele (condițiile) principale ale contractului sunt stabilite în conformitate cu Legea cu privire la parteneriatul public-privat nr. 179 din 10.07.2008 și legislația specială din domeniul dreptului administrativ. În special, potrivit normelor de drept public și datorită sarcinilor de interes public care sunt urmărite, autoritatea contractantă dobândește anumite prerogative și privilegii în raport cu partenerul privat: posibilitatea de a impune anumite clauze în contract, de a controla modul de executare a contractului, de a dispune unilateral rezilierea contractului.
- ♦ Obiectul unui contract de parteneriat public-privat poate fi construcția, dezvoltarea, reabilitarea (reparația), finanțarea unor obiective de infrastructură (atât existente, cât și viitoare) de interes public însoțite, de regulă, de transferul dreptului de a presta și gestiona o perioadă lungă de timp a serviciilor publice respective.

- ◆ Parte a contractului de parteneriat public-privat este o autoritate publică centrală sau locală, care are calitatea de autoritate contractantă și este abilitată cu dreptul de a decide și încheia astfel de contracte. Pe de altă parte, în calitate de partener privat poate fi una sau mai multe persoane, de regulă juridice, reprezentanți ai sectorului privat (cu statut de comercianți sau non-comercianți), care dispun de capacitățile necesare și îndeplinesc condițiile prevăzute de lege și de alte acte normative. Partenerul privat își asumă mai multe obligații și riscuri importante, care necesită din partea lui anumite capacități organizatorice, funcționale și financiare. De aceea, pentru a evita eșecurile, se recomandă ca astfel de contracte complexe, precum cele de parteneriat public-privat să fie atribuite unor companii care au capacitățile și experiența necesare.
- ◆ Resursele financiare publice sunt utilizate (alocate), dacă este cazul, eșalonat și în baza criteriului eficienței și performanțelor probate de către partenerul privat. În cazul în care un contract de parteneriat public-privat prevede alocarea de către partenerul public a unor plăți pentru lucrările și serviciile acordate de către partenerul privat, atunci acestea sunt efectuate etapizat și numai după ce se dovedește atingerea rezultatelor și performanțelor în cantitatea și calitatea prevăzute în contract.
- ◆ Contractul de parteneriat public-privat se încheie, de regulă, pe termen mediu sau lung, până la 50 de ani. Datorită complexității sale, multiplelor obiective și sarcini pe care și le asumă părțile, raporturile părților în cadrul unui contract de parteneriat public-privat sunt pe termen lungă durată și presupun realizarea pe etape a anumitor activități contractuale.
- ◆ Prețul și valoarea investițiilor (publice sau private), într-un contract de parteneriat public-privat, de regulă, joacă un rol important, deoarece aceste contracte sunt pe termen lung și se referă la îmbunătățirea infrastructurii publice.
- ◆ În baza contractului de parteneriat public-privat, de regulă, responsabilitatea generală pentru furnizarea unui serviciu public este transferată către o companie privată, în timp ce autoritatea publică competentă își păstrează responsabilitatea luării deciziilor privind derularea proiectului. După caz, contractul poate prevedea un volum diferit de sarcini și servicii transferate către sectorul privat.
- ◆ Un contract de parteneriat public-privat se caracterizează prin partajarea riscurilor între partenerul public și cel privat după principiul predictibilității și alocării anumitor riscuri părții care are capacitatea să le gestioneze cel mai bine și, astfel, să minimizeze efectele negative și costurile aferente acestora. Printre riscurile care urmează a fi reglementate într-un contract de parteneriat public-privat necesită a fi luate în considerare următoarele: politice, contractuale, comerciale, economice, valutare, sociale, de construcție, forță majoră, lipsa de rezultat și performanță, întreruperea inopinantă a contractului, modificarea cadrului legal, apariția litigiilor juridice între părți, precum și alți actori interesați, încetarea unilaterală a contractului ș.a.
- ◆ Transferul riscurilor de construcție, operare și finanțare către sectorul privat reprezintă una din particularitățile de bază ale unui contract de parteneriat public-privat, care îl deosebește de modelul achiziției publice tradiționale. Datorită cunoașterii și

repartizării corespunzătoare a diferitor categorii de riscuri, un contract de parteneriat public-privat se deosebește printr-un grad sporit de stabilitate a raporturilor dintre parteneri.

- ♦ Prin urmare, un contract poate fi considerat parteneriat public-privat atunci când sunt întrunite cumulativ toate particularitățile și elementele menționate mai sus. În caz contrar, poate fi vorba despre alte tipuri de contracte încheiate de către administrația publică și față de care se aplică legislația corespunzătoare.
- ♦ În Republica Moldova, Legea cu privire la parteneriatul public-privat (în continuare Legea nr.179 din 10.07.2008) definește parteneriatul public-privat ca un contract de lungă durată, încheiat între partenerul public și partenerul privat pentru desfășurarea activităților de interes public, fondat pe capacitățile fiecărui partener de a repartiza corespunzător resursele, riscurile și beneficiile. La fel, legea stabilește principalele forme contractuale de realizare a parteneriatului public-privat: antrepriză/prestări servicii, administrare fiduciară, locațiune/arendă, concesiune, societate comercială sau societate civilă, precum și prin alte modalități care nu sunt expres interzise de lege.

1.5. FACTORII DE DECIZIE

În vederea asigurării unui sprijin politic pentru realizarea proiectelor PPP la nivel guvernamental, toate problemele majore legate de PPP în Republica Moldova trebuie să obțină aprobarea directă din partea Guvernului. Guvernul aprobă lista bunurilor proprietate publică a statului și lista lucrărilor și serviciilor de interes public național propuse parteneriatului public-privat, precum și condițiile parteneriatului public-privat.

Guvernul este responsabil de aprobarea obiectivelor proiectelor și de stabilirea cerințelor generale de selectare a partenerului privat, aprobarea actelor normative și documentelor de politici în sfera de aplicare a PPP, inclusiv documentelor³ și procedurilor standard, care sunt considerate necesare pentru pregătirea și punerea în aplicare a PPP.

Autoritățile-cheie și competențele care le revin, sunt prezentate succint în paragrafele următoare. *(Pentru mai multe informații, vă rugăm să consultați Partea a IV-a, punctele 1-3).*

Ministerul Economiei este responsabil de elaborarea documentelor de politici privind dezvoltarea PPP în Republica Moldova și elaborarea de propuneri privind modificarea și completarea actelor legislative și normative privind proiectele PPP. În anul 2012, la propunerea Ministerului Economiei, Guvernul a instituit Consiliul Național pentru parteneriatul Public-Privat și a aprobat componența nominală a acestuia (HG nr.245 din 19.04.2012), precum și a creat o rețea interministerială de parteneriat public-privat (HG nr.255 din 11.04.2013). În 2013, Ministerul Economiei a aprobat matricea preliminară de repartiție a riscurilor de proiect⁴.

Ministerul Finanțelor este responsabil de examinarea propunerilor care implică participarea bugetului de stat⁵ la realizarea proiectelor PPP deja aprobate și este implicat în

³ Precum formularele standard privind ofertele și/sau conținutul comunicatului informativ privind concursul de selectare a partenerului privat.

⁴ A se vedea Partea II(1) și Anexa I.

⁵ Bugetul de stat este implicat nu numai în proiecte, în care plățile fie în parte sau în totalitate provin de la bugetul de stat. Bugetul de stat poate fi, de asemenea, afectat și în alte cazuri.

monitorizarea cheltuielilor fondurilor aferente PPP de către partenerii publici din Republica Moldova.

Agenția Proprietății Publice (APP), în componența căreia se află Direcția PPP, în mod clar are un rol-cheie în ceea ce privește punerea în aplicare a proiectelor PPP în Republica Moldova. Ca o Agenție de implementare, subordonată Ministerului Economiei, APP este primul punct de contact pentru ambii parteneri publici și privați în toate aspectele legate de PPP și oferă o gamă largă de asistență consultativă altor administrații publice⁶ care sunt implicate în asistarea partenerilor publici privind identificarea, coordonarea, implementarea și monitorizarea parteneriatelor public-private.

În competențele Guvernului se încadrează nominalizarea autorității publice centrale responsabile, care încheie cu partenerul privat contractul PPP și, prin urmare, este responsabil și de punerea în aplicare a proiectului. În practică, în cele mai multe cazuri, este unul dintre ministerele de resort care figurează ca partener public la un contract PPP. La nivel local competența nominalizării autorității publice care va încheia cu partenerul privat contractul PPP este atribuit autorităților reprezentative, iar competența semnării contractului este atribuită primarului sau președintelui consiliului local.

Un rol important, în acest aspect, îl au administrațiile publice locale (consiliile locale/municipale și raionale, primarii și președinții de raioane). Pe lângă aprobarea infrastructurilor și serviciilor de interes public local, care sunt propuse pentru implementare prin intermediul PPP, precum și rolului decisiv pe care îl joacă în procesul de selectare a partenerului privat, competențele lor includ și monitorizarea proiectelor PPP locale.

1.6. PRIMELE ACȚIUNI ÎN ÎNȚIEREA UNUI PROIECT PPP

Strategia și descrierea ei

Ce este o strategie și de ce buna selecție a proiectului depinde de strategiile adoptate? Selectarea strategiei și proiectelor depinde de strategiile de planificare.

a. Planificare strategică. Este o procedură care într-un document final reflectă obiectivele și scopurile strategice pe termen lung și este necesară înainte de a proiecta și a propune potențialele proiecte. Procedura și abordarea utilizată pentru a stabili obiectivele și scopurile strategice este denumită planificare strategică. Strategia este un document care stabilește obiectivele presupuse de fi atinse într-o perioadă mai mare de 5 ani, de obicei 10, 15 și 20 ani, care cuprinde proiecțiile de dezvoltare și obiectivele relevante pentru o perioadă mai mare de 20 de ani.

b. Obiectivele strategice. Înainte de elabora și a propune eventualele proiecte PPP, este necesar să se stabilească obiectivele strategice pe termen lung și care urmează să fie materializate prin proiectele vizate. O parte importantă a oricărei strategii este stabilirea obiectivelor măsurabile, unui termen pentru realizarea lor, precum și evaluarea fondurilor necesare.

c. Document de planificare strategică. Definește scopurile și obiectivele relevante care urmează să fie atinse într-o perioadă de peste cinci și până la 30 de ani și, eventual,

⁶ Termenul „asistență tehnică” se referă la rolul APP (Direcția PPP), ca un centru de competență în PPP cu furnizarea de cunoștințe privind PPP (pregătire, oferte etc.) în general, aprobare de analiză și susținere cu consultanță în domeniu.

mai departe. Propunerile specifice de proiecte trebuie să fie incluse în cadrul financiar și de timp din planurile de acțiune și de implementare, în timp ce obiectivele lor ar trebui să contribuie la materializarea obiectivelor strategice stabilite. Nivelul contribuției unui anumit proiect pentru realizarea obiectivelor strategice stabilite este utilizat pentru a determina prioritatea pentru implementarea lui (denumit în continuare „prioritatea”).

d. Obiectivele și constrângerile-cheie. Obiectivele principale ale fiecărui proiect PPP sunt identificate la etapa de definire a proiectului, ca un precursor pentru selectarea strategiei. Obiectivele se referă în general la:

- ◆ domeniul de aplicare (de exemplu, ceea ce trebuie livrat), împreună cu orice prevedere necesară în această privință;
- ◆ cost, inclusiv costuri pe durata ciclului de viață și costuri de tranzacție;
- ◆ timp;
- ◆ calitate, inclusiv de corespundere pentru considerente de scop;
- ◆ durabilitate, inclusiv aspecte sociale, economice și de mediu;
- ◆ inovare, încurajată prin utilizarea mai degrabă a documentației de proiect bazată pe performanță, decât a documentației de proiect prescriptive;
- ◆ comunitate sau/și parteneri/ necesitățile și așteptările comunitare sau/și ale părților interesate publice;
- ◆ contribuție la propagarea priorităților publice;
- ◆ rezultate, încurajate prin stimulente de performanță a PPP în raport cu procedurile de achiziții clasice.

Constrângerile sunt aspecte ale proiectului care limitează, restricționează sau afectează negativ într-un fel sau altul obiectivele proiectului. Constrângerile sunt de obicei unice pentru fiecare proiect PPP și pot include:

- ◆ constrângeri de timp;
- ◆ constrângeri financiare (bugetare) ;
- ◆ constrângeri fizice;
- ◆ disponibilitate de resurse, inclusiv resurse umane;
- ◆ competența profesională, capacitatea și abilitatea participanților la proiect PPP de a livra rezultate scontate de proiect;
- ◆ condiții de piață sau sectoriale;
- ◆ cerințe de politici.

e. Ierarhia și prioritățile obiectivelor strategice. Diverse strategii formează de asemenea, o parte dintr-o anumită structură de priorități, indiferent dacă acestea sunt interconectate sau conectate ierarhic. Relația dintre strategii este utilizată pentru a determina prioritatea implementării obiectivelor. Orice proiect ale cărui obiective sunt în conformitate cu obiectivele strategiei prioritare superioare are, de asemenea, prioritate superioară în ceea ce privește implementarea sa. Strategiile pot fi teritoriale – referitoare la o anumită zonă administrativă sau geografică (de ex. comunități locale), și sectoriale-referitoare la un anumit domeniu de activitate sau relații umane (de exemplu, ministerele-cheie de resort).

f. Proiecte prioritar superioare. Respectul pentru punerea în aplicare a proiectelor prioritar superioare asigura o investiție optimă de timp, bani, resurse naturale și umane (denumite în continuare „resurse”). Trei elemente ale oricărei strategii (obiectivele măsurabile, termenele pentru realizarea lor și resursele planificate) sunt precondiția de bază pentru o evaluare a sustenabilității obiectivelor la momentul adoptării strategiei, pentru dezvoltarea planurilor operaționale și de implementare și pentru o monitorizare obiectivă de implementare a strategiilor adoptate.

g. Planuri de acțiune și planuri de implementare. Perioade de până la cinci ani sunt acoperite de planuri de acțiune, fluxuri de lucru și alte similare (denumite în continuare „planuri de acțiuni”), care se concentrează pe implementarea strategiilor adoptate. Pe baza planurilor menționate, se întocmesc planurile anuale de implementare (cum ar fi cele de afaceri, financiare și altele).

h. Propuneri specifice de proiect. Acestea trebuie să fie incluse în cadrul financiar și de timp din planurile de acțiune și de implementare, în timp ce obiectivele lor ar trebui să contribuie la realizarea obiectivelor strategice stabilite. Nivelul contribuției unui proiect special pentru realizarea obiectivelor strategice stabilite este utilizat pentru a determina prioritatea pentru implementarea sa (denumit în continuare „prioritatea”).

i. Obiective măsurabile. O parte importantă a oricărei strategii este stabilirea obiectivelor măsurabile, unui termen de executare, precum și o evaluare a fondurilor necesare (și, eventual, a altor resurse necesare, cum ar fi de investiții de timp și de resurse naturale și umane). Dacă o parte din fondurile prevăzute sunt insuficiente, strategia poate include linii directe privind modul de asigurare a resurselor suficiente. Strategiile, pe lângă faptul că sunt o orientare, furnizează, de asemenea, valori de referință pentru a face o evaluare dacă obiectivele sunt atinse contra celui mai bun raport cost-eficiență.

Prin urmare, întocmirea, monitorizarea implementării și evaluarea periodică a strategiilor adoptate constituie primul pas vital și indispensabil pe lungul drum spre contractare și realizare reușită a unui proiect PPP.

Elaborarea și realizarea strategiei

Primul pas în dezvoltarea unei strategii este selectarea obiectivelor strategice, stabilirea priorităților reciproce și asigurarea unui acord social mai larg cu privire la realizarea obiectivelor selectate. Elaborarea unei strategii este un proces creativ, care necesită cunoștințe temeinice și implicarea mai multor participanți: entități politice și de stat, instituții științifice, precum și alte diverse părți interesate. Adoptarea unei strategii este confirmarea sa politică. Astfel, prin adoptare, devine o parte componentă a politicii adoptate. Sprijinul politic stabil și pe termen lung și sprijinul amplu acordat de părțile interesate reprezintă condiții prealabile esențiale pentru implementarea cu succes a oricărei strategii. În timpul executării unei strategii, prioritățile unui anumit obiectiv se pot schimba ca urmare a modificării circumstanțelor de executare a strategiei, astfel încât principalele obiective pot deveni obiective de rezervă, și invers, în cazul în care este justificat, având în vedere circumstanțele. Cu toate acestea, decizia trebuie să se bazeze întotdeauna pe impactul potențial de executare a scenariului determinat strategic.

Prin urmare, strategia este un document care stabilește în mod clar un grup de obiective măsurabile (număr de grădinițe, creșterea PIB-ului și altele), termenele de punere în aplicare, resursele planificate pentru implementare și priorități comune, cu alte cuvinte, care scop este prioritar în raport cu altele în ceea ce privește acordarea de resurse necesare pentru implementare. Pe baza strategiilor adoptate, planurile operative sunt elaborate ca documente principale de executare. Planurile operative includ o elaborare detaliată a strategiei în etape pe o perioadă nu mai mare de 5 ani, și de preferință nu mai mare de 1 an, care au un rezultat măsurabil și resurse planificate pentru implementare, permițând astfel realizarea treptată a strategiei și monitorizarea continuă a programului de implementare a obiectivelor sale.

Planurile anuale de implementare sunt elaborate pe baza unor planuri operative și includ o distribuție a resurselor, în conformitate cu obiectivele și termenele incluse în planurile operative.

Întocmirea de strategii și planuri operative trebuie să preceadă procedura de evaluare și selectare a proiectelor PPP, care este prevăzută în Legea cu privire la parteneriatul public-privat. De aceea, în cadrul procedurii prescrise alinierea obiectivelor unui proiect PPP cu obiectivele incluse în strategiile respective și care trebuie să fie menționată în propunerea de proiect reprezintă o condiție prealabilă importantă pentru selectarea proiectului PPP. Fiecare fază a unui proiect PPP trebuie să facă parte din planurile operative și obiectivele sale trebuie să fie aliniate cu strategia corespunzătoare.

Alte principii de bază pentru inițierea PPP-urilor

Autoritățile publice care au decis să pună în aplicare un proiect printr-o metodologie PPP trebuie să fie pregătite să investească resurse financiare substanțiale în acțiuni de inițiere a proiectelor PPP.

În cazul proiectelor care necesită investiții majore, înainte de orice considerație serioasă cu privire la metoda de punere în aplicare (dacă proiectul ar trebui să devină un proiect PPP sau să fie finanțat în mod convențional – prin achiziții), autoritatea publică responsabilă de implementarea unui proiect PPP ar trebui să elaboreze un document (în legislație numit Studiu de Fezabilitate), care investighează parametrii de bază ai proiectului propus.

Autoritățile publice care au decis să pună în aplicare un proiect printr-o metodologie PPP trebuie, de asemenea, să fie pregătite să investească resurse financiare substanțiale în pregătirea proiectului.

Analiza economico-financiară, care este parte componentă a studiului de fezabilitate, trebuie să fie calculată mai detaliat și să ofere o comparație între realizarea proiectului de către autoritatea publică prin schemă de achiziții sau într-o schemă PPP. În acest caz, autoritatea publică desemnată trebuie să creeze un comparator al sectorului public (CSP) în ceea ce privește avantajul economic (sau dezavantajul) fiecărei opțiuni.

Comparatorul Sectorului Public reprezintă valoarea de referință prin care poate fi măsurat avantajul economic (sau dezavantajul) al fiecărei opțiuni. CSP este limita superioară, din punctul de vedere al costurilor în conformitate cu analiza economică limită, care nu poate fi depășită de oferta PPP cu cea mai bună valoare, în baza calității și standardelor

predefinite. CSP nu este static. În cursul atribuirii contractului, se consideră o bună practică ajustarea costurilor și veniturilor componente ale CSP.

Comparația finală dintre costurile totale ale opțiunii de achiziție convențională și venitul periodic al modelului PPP, ca o sumă a tuturor plăților și valorilor în numerar, va face potențiala economisire sau eficiență drept una vizibilă (dacă va exista în general), care, la rândul său, va justifica decizia de a opta pentru un PPP sau nu.

Utilizarea proceselor dinamice pentru a calcula investiția în pregătirea pentru CSP permite o comparație corectă a diverselor fluxuri de plată. Baza pentru acest lucru o reprezintă valorile evaluate ale tuturor fluxurilor de plată ale opțiunilor de achiziții publice pe întreaga durată de viață a proiectului.

Procesul dinamic cel mai frecvent utilizat pentru aceasta este metoda valorii actualizate nete (VAN). În această metodă, plățile și/sau veniturile care apar la diferite etape de timp se fac comparabile prin eliminarea efectelor inflației, prin scontarea la un punct predefinit în timp și folosind o rată de scontare, care cel mai des este prescrisă de ministerele de finanțe. Rezultatul este valoarea în numerar a plăților preconizate, exprimate în termeni financiari. Analiza de cost-beneficiu (ACB) permite o evaluare a beneficiilor, costurilor și riscurilor care nu pot fi exprimate în mod normal în valoare monetară.

De asemenea, în unele cazuri, înainte elaborării studiului de fezabilitate, în scopul argumentării necesității inițierii unui proiect PPP, autoritatea publică responsabilă este în drept a elabora un studiu de prefezabilitate, a cărui detaliere este redată în capitolul IV.

1.7. CRITERII PENTRU UN PROIECT DE SUCCES

- ◆ Reprezentanții autorităților publice generează numeroase idei de proiecte PPP. Prin urmare, este important de a avea un proces de filtrare la nivel strategic, astfel încât doar proiectele care sunt în măsură să îndeplinească criteriile de bază să fie luate în considerare pentru a fi implementate.
- ◆ Pentru a înțelege mediul concurențial pentru proiect, o evaluare de piață se efectuează în scopul de a înțelege interesul și capacitatea pieței care ar putea furniza bunurile necesare, serviciile și capitalul.
- ◆ Evaluarea succesului unui astfel de proiect ar trebui să fie relevantă pentru obiectivele proiectului, asigurându-se permanent că obiectivele sunt exprimate în termeni de rezultat.
- ◆ Punerea în aplicare a oricărui proiect de investiții publice în calitate de PPP va rezulta în „valoarea în bani” mai degrabă decât implementarea prin mijloace convenționale. În comun cu alte proiecte de investiții publice, proiectele PPP ar trebui să fie selectate numai după efectuarea analizei complete cost-beneficiu (ACB), care poate demonstra că proiectul are o valoare actualizată netă pozitivă (VAN).
- ◆ Analiza economică este folosită ca un instrument pentru a sprijini procesul de luare a deciziilor. Acesta ar trebui să ajute la identificarea celei mai bune alternative economice în ceea ce privește opțiunea de punere în aplicare.



PARTEA a II-a:

CADRUL JURIDIC AFERENT
PROIECTELOR DE
PARTENERIAT PUBLIC-PRIVAT

2.1. ASPECTE JURIDICE

Moldova are un act legislativ special privind parteneriatele public-private, și anume Legea cu privire la parteneriatul public-privat nr. 179-XVI din 10 iulie 2008 (Monitorul Oficial al Republicii Moldova, 2008, nr. 165 -166, art. 605). În conformitate cu art. 2 al Legii nr.179 din 10.07.2008, parteneriatele public-private (PPP) sunt „contracte pe termen lung, semnate de către și între partenerul public și partenerul privat pentru practicarea activităților de interes public, bazate pe capacitățile fiecărui partener de a distribui resursele, riscurile și beneficiile”.

Pentru a fi calificate ca proiecte de parteneriat public-privat, proiectele de investiții trebuie să întrunească toate cele patru elemente:

1. Proiectul trebuie să fie inițiat de către o autoritate publică.
2. Proiectul urmărește finanțarea din partea sectorului privat, în scopul implementării acestuia (fie parțial sau integral).
3. Proiectul nu este finanțat în întregime de către stat sau din bugetul local sau fondurile donatorului.
4. Proiectul presupune proiectarea, construcția (sau renovarea), finanțarea, exploatarea și întreținerea unui activ fizic.⁷

Există diferite forme de PPP. Deși în practică această problemă nu a ridicat semne mari de întrebare, o atenție deosebită trebuie acordată în cazul în care un proiect PPP este realizat printr-un contract de concesiune, pentru că astfel de proiecte trebuie să fie implementate în conformitate cu Legea nr.534 din 13.07.1995 și Legea nr.179 din 10.07.2008, care servește ca o lege-umbrelă în cazul în care Legea nr.534 din 13.07.1995 nu conține prevederi aferente unui subiect anumit.

2.2. LEGEA CU PRIVIRE LA PARTENERIATUL PUBLIC-PRIVAT

Obiectivul de a introduce un act legislativ pentru dezvoltarea parteneriatului public-privat în Republica Moldova a fost materializat prin adoptarea Legii cu privire la parteneriatul public-privat. În scopul implementării acestei legi există mai multe acte normative aferente.

O listă a celor mai relevante acte poate fi găsită în Anexa 6. Ca o parte esențială a procesului de reformă în curs de desfășurare ce ține de promovarea unor sisteme alternative de finanțare a serviciilor publice, Legea nr.179 din 10.07.2008 urmărește în mod explicit să contribuie la atragerea investițiilor private (străine), pentru a crește eficiența și calitatea serviciilor și infrastructurii publice și, în general, să facă cheltuielile publice mai eficiente. Legea se bazează pe principii publice moderne de guvernare, cum ar fi egalitatea de tratament, imparțialitatea, nediscriminarea, transparența și proporționalitatea și stabilește obligația de a se asigura că drepturile, taxele, riscurile și beneficiile care decurg din implementarea oricărui PPP sunt bine echilibrate între sectorul public și partenerul privat și a se asigura că selectarea partenerului privat și atribuirea contractelor a avut loc în urma unei proceduri competitive echitabile între diferiți ofertanți.

⁷ În unele proiecte unele elemente unice ar putea să nu fie implicate (e.g. proiectare sau exploatare).

Articolul 2 din Legea nr.179 din 10.07.2008 specifică entitățile au dreptul să se angajeze într-un proiect PPP. Întrucât partenerul public trebuie să aibă fie statut de persoană juridică conform dreptului public din Republica Moldova sau să fie format de o asociație de astfel de entități, partenerul privat poate fi persoană juridică conform dreptului civil, o asociație de astfel de entități sau o persoană fizică. Pentru a asigura o implementare și gestionare de proiect eficientă, ambii parteneri sunt liberi și, în general, bine informați să creeze de comun acord o entitate juridică reală sub forma unei societăți comerciale cu răspundere limitată (S.R.L.) fie prin acțiuni (S.A.), fie o societate civilă.

Art. 2 și 19 din Legea nr.179 din 10.07.2008 se aplică la toate tipurile de contracte pe termen lung între parteneri publici și privați care au ca obiectiv punerea în aplicare în comun a unui proiect PPP. În acest sens, Legea nr.179 din 10.07.2008 face trimitere explicită la formele de realizare a unui contract de PPP și, în același timp, rămâne deschisă pentru a include alte forme noi de PPP, cu condiția că acestea sunt eligibile în cadrul legislației naționale în vigoare. În consecință, în conformitate cu principiul stabilit al libertății contractuale și Codului civil al Republicii Moldova, un PPP poate lua orice formă contractuală, cu condiția ca riscurile comerciale să fie atribuite partenerului privat. În special, un PPP poate fi pus în aplicare prin contracte de servicii, contracte (fiduciare) de management, contracte de închiriere sau concesiuni.

2.2.1. Formele contractuale ale parteneriatului public-privat

Legea nr.179 din 10.07.2008, în art. 18, alineatul 1, specifică următoarele forme contractuale pentru realizarea PPP:

- a.** contract de antrepriză și prestări servicii;
- b.** contract de administrare fiduciară ;
- c.** contract de locațiune/ arendă;
- d.** contract de concesiune;
- e.** contract de societate comercială sau de societate civilă.

Lista nu este exhaustivă, iar descrierea lor este redată în Anexa III.

2.3. LEGEA CU PRIVIRE LA CONCESIUNI

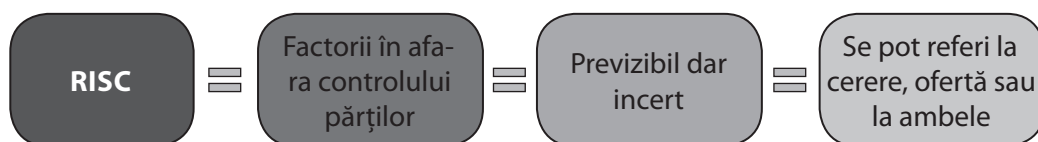
Legea nr.534 din 13.07.1995 cu privire la concesiuni, în art. 1 alineatul 1 definește concesiunea ca fiind „un contract prin care statul cesează (transmite) unui investitor (persoană fizică sau juridică, inclusiv străină), în schimbul unei redevențe, dreptul de a desfășura activitatea de prospectare, explorare, valorificare sau restabilire a resurselor naturale pe teritoriul Republicii Moldova, de a presta servicii publice, de a exploata obiecte de proprietate de stat (municipală) care conform legislației sunt scoase integral sau parțial din circuitul civil, precum și dreptul de a desfășura anumite genuri de activitate, inclusiv cele care constituie monopolul statului, preluând gestiunea obiectului concesiunii, riscul prezumtiv și răspunderea patrimonială”.

După cum s-a menționat mai sus, concesiunile sunt un tip specific de PPP. Principalele criterii pentru această diferențiere constau în faptul că o concesiune obligă transferul

riscului de operare⁸ către partenerul privat. În cazul în care riscul de operare rămâne cu instituția publică, contractul nu poate fi o concesiune, ci reprezintă un contract de achiziții publice.

- ♦ Într-un contract de achiziții publice, unei companii i se plătește o sumă fixă pentru finalizarea lucrărilor necesare sau furnizarea unui serviciu; exemplu: o companie privată construiește și gestionează o autostradă pentru un preț fix.
- ♦ Într-o concesiune, o companie este remunerată în cea mai mare parte pentru faptul că i se permite să gestioneze și să exploateze lucrarea sau serviciul și este expusă unei pierderi potențiale a investiției sale (transferul sau riscul de exploatare); exemplu: o companie privată construiește și gestionează o autostradă și este remunerată prin taxe, asumându-și riscul că veniturile generate nu vor acoperi investiția și alte costuri suportate.

Care sunt riscurile asociate cu o concesiune?



Directiva UE privind atribuirea contractelor și de concesiune, considerentul 18, stipulează, că caracteristica principală a unei concesiuni implică întotdeauna transferul unui risc de operare de natură economică ce implică posibilitatea că nu se vor recupera investițiile efectuate și costurile suportate pentru exploatarea lucrărilor sau serviciilor acordate în condiții normale de funcționare chiar dacă o parte din risc rămâne cu autoritatea/ entitatea contractantă. Un risc de operare ar trebui să provină din factori care sunt în afara Controlului Părților (considerentul 20). Când un risc este eliminat, contractul nu este în domeniul de aplicare al directivei concesiunii.

Cea mai mare parte a contractelor de concesiune se regăsesc în sectorul de telecomunicații, electricitate, căi feroviare, aprovizionare cu apă, transportare și distribuție a gazelor naturale.

Argumente pro: Concesiunile sunt o modalitate eficace de a atrage finanțare privată necesară pentru construcții noi sau reabilitare a infrastructurilor existente.

Un avantaj-cheie al contractului de concesiune este că oferă stimulente operatorului pentru a atinge niveluri îmbunătățite de eficiență și eficacitate, deoarece câștigurile în eficiență se traduc în creșteri de profituri pentru concesionar. Transferul pachetului complet de responsabilități operaționale și de finanțare permite concesionarului să prioritizeze și să inoveze în cel mai eficace mod.

Argumente contra: Dezavantaje-cheie includ complexitatea contractului necesară pentru a defini activitățile operatorului. Partenerul public, de asemenea, trebuie să-și modernizeze capacitatea de reglementare în ceea ce privește tarifele și monitorizarea performanței. Mai mult, termenul lung al contractelor (necesar pentru a recupera costurile substanțiale de investiții) complică procesul de concurs și proiectul contractului, având în vedere dificultatea de a anticipa evenimentele pe o perioadă de 25 de ani. Acest

8 Care nu include așa circumstanțe precum: administrare proastă, reziliere de contract, forță majoră.

neajuns poate fi contracarat printr-o revizuire periodică a unor clauze contractuale, în contextul evoluției circumstanțelor. Există un risc suplimentar că operatorul va investi numai în active noi, unde așteaptă recuperarea investițiilor în perioada rămasă a contractului, cu excepția cazului în care dispozițiile privind aceste evenimente sunt prevăzute în contract. Din cauza caracterului comprehensiv, de termen lung al contractelor, ele ar putea fi controversate politic și dificile de organizat. Se susține că concesiunile oferă doar o concurență limitată, având în vedere numărul limitat de operatori calificați pentru o rețea de infrastructură majoră.

2.4. PROCEDURI DE ATRIBUIRE A CONTRACTELOR PPP

Legea nr.179 din 10.07.2008 în capitolele IV și VII conține dispoziții privind atribuirea de contracte PPP. Pentru cazul specific al unei concesiuni, Legea nr. 534 din 13.07.1995 conține, de asemenea, un capitol (Capitolul II) privind atribuirea contractelor.

Capitolul IV al Legii nr.179 din 10.07.2008 descrie principalele etape ale procedurilor de atribuire. El nu stipulează cele trei tipuri de proceduri de atribuire care există în Republica Moldova, însă, ținând cont de faptul că procedurile competitive sunt considerate drept cele mai bune pentru a obține rezultate bune de la o cerere de oferte în conformitate cu principiile concurenței loiale, aceste tipuri de proceduri sânt explicate în Regulamentul privind procedurile standard și cerințe generale pentru selectarea partenerului privat, aprobat prin HG nr.476. În capitolul IV din regulamentul menționat există prevederi pentru concursul de selectare a partenerului privat, care este o procedură de „o singură etapă”, „atunci când proiectul este de o complexitate redusă și partenerul public poate stabili structura juridică/ tehnică a proiectului”.

Capitolul V și VI din același regulament stabilesc normele pentru procedura de selectare cu precalificare și dialogul competitiv, respectiv.

Principiul confidențialității – păstrarea secretă a informațiilor din documentele de proiect care vor facilita unul sau mai mulți participanți la concursul de atribuire a contractului și ulterior, negocierea acestuia (Capitolul I. Regulamentul privind procedurile standard) – trebuie să fie respectat pe toată durata procedurii.

2.4.1. Atribuirea contractului PPP prin concurs de selectare a partenerului privat printr-o singură etapă

Pașii de atribuire a unui contract PPP în Republica Moldova prin aplicarea concursului de selectare a partenerului privat printr-o singură etapă sunt descriși după cum urmează:

2.4.1.1. Identificarea obiectului și obiectivelor proiectului de PPP

Aceasta este de competența Guvernului Republicii Moldova să aprobe oricare dintre aceste active aflate în proprietate publică, lucrări și servicii care ar putea constitui obiectul unui proiect PPP la nivel național și care se includ în Lista bunurilor proprietate a statului și în lista lucrărilor și a serviciilor de interes public național propuse PPP, aprobată prin HG nr. 419 din 18 iunie 2012.

În cazul proiectelor PPP de nivel local, această competență este atribuită autorităților publice locale reprezentative (consiliilor).

Autoritățile administrației publice centrale de specialitate pregătesc propuneri de proiecte PPP și le prezintă spre examinare Agenției Proprietății Publice, care ulterior, după generalizare, sunt prezentate Guvernului spre aprobare. Autoritățile executive ale administrației publice locale elaborează propuneri de proiecte PPP și le prezintă spre examinare autorităților reprezentative ale administrației publice locale, care, în termen de 20 de zile de la primirea propunerilor, iau decizia cu privire la oportunitatea lor.

2.4.1.2. Studiul de fezabilitate

Ca urmare a deciziei cu privire la inițierea unui proiect PPP, este responsabilitatea partenerului public de a elabora un studiu de fezabilitate⁹ pentru proiect, care demonstrează oportunitățile de inițiere a proiectului, justificările sale tehnice și economice, caracteristicile sale de bază, indicatori tehnici și economici. Studiul de fezabilitate, care în practică se elaborează cu asistența unor experți, identifică și analizează riscurile politice, legislative, financiare, economice și de mediu ale proiectului PPP propus. În conformitate cu articolul 25, litera c) din Legea nr.179 din 10.07.2008 și art. 7 alineatul 3 litera b) al Legii nr. 534 din 13.07.1995, studiile de fezabilitate necesită să fie avizate de către SPP.

Totodată, este foarte important ca studiul de fezabilitate să identifice forma de realizare a proiectului PPP, dezvăluind criteriile de selectare a acestei opțiuni.

2.4.1.3. Elaborarea și aprobarea documentației standard

În baza studiului de fezabilitate, echipa proiectului nominalizată de autoritatea responsabilă (vezi capitolul 4, pct.1.4. din prezentul manual) elaborează documentația care va conține descrierea detaliată a proiectului PPP, condiții pentru realizarea PPP, un proiect de contract-cadru PPP și care urmează să fie publicată ca element-cheie în procesul de atribuire a contractului. La această etapă forma de realizare a contractului deja va fi selectată. Ulterior, aceste documente, până la publicare, necesită a fi aprobate de Comisia de selectare a partenerului privat.

2.4.1.4. Comisia de selectare a partenerului privat

Pentru desfășurarea procedurii de selectare a partenerului privat, partenerul public instituie Comisia de selectare a partenerului privat pentru fiecare bun propus ca obiect al parteneriatului public-privat. Comisia va fi formată dintr-un număr impar de membri-persoane fizice, nu mai mic de 5, care trebuie să includă cel puțin un specialist în economie, un specialist în jurisprudență, un reprezentant al Agenției Proprietății Publice și un specialist în domeniul în care se inițiază parteneriatul public-privat. Comisia este condusă de un președinte, desemnat de partenerul public.

În caz de necesitate, pentru probleme specifice, în activitatea comisiei pot fi antrenați și alți experți și specialiști. Experții externi cooptați nu au drept de vot în cadrul Comisiei, însă au obligația de a elabora un raport de specialitate cu privire la aspectele tehnice, financiare sau juridice asupra cărora își expun punctul de vedere. Raportul de specialitate este parte a dosarului de parteneriat public-privat.

Pentru proiectele de parteneriat public-privat inițiate la nivel local, decizia privind crearea comisiei și desemnarea președintelui ei se adoptă, după caz, de către consiliile lo-

⁹ A se vedea Capitolul III Secția 2 a HG privind aprobarea Regulamentelor cu privire la procedurile standard și cerințe generale pentru selectarea partenerului privat nr. 476 din 04.07.2012.

cale, consiliile raionale sau Adunarea Populară a Unității teritoriale autonome Găgăuzia. După caz, în comisie pot fi incluși reprezentanți ai oficiilor teritoriale ale Cancelariei de Stat, ai inspectoratelor fiscale teritoriale, oficiilor cadastrale teritoriale, precum și experți independenți. Membrii Comisiei, precum și alți specialiști cooptați, au obligația să păstreze confidențialitatea tuturor informațiilor și conținutului documentelor puse la dispoziție de partenerul privat care, conform legii, constituie secret comercial.

Față de membrii comisiei se aplică prevederile Legii cu privire la conflictul de interese, nr. 16-XVI din 15.02.2008. Candidații la funcția de membru al comisiei de selectare a partenerului privat sunt obligați, în conformitate cu art. 13 al Legii cu privire la conflictul de interese nr. 16/2008, să facă o declarație privind lipsa intereselor personale în privința parteneriatului public-privat care urmează a fi realizat.

Comisia, precum și alți specialiști cooptați, are obligația de a semna, pe propria răspundere, înainte de preluarea atribuțiilor specifice în cadrul procesului de evaluare, o declarație de confidențialitate și imparțialitate și prin care confirmă că nu se află într-o situație care implică existența unui conflict de interese.

În cazul în care unul dintre membrii desemnați în comisie sau unul dintre experții cooptați constată că se află într-o situație de incompatibilitate, atunci acesta are obligația de a informa partenerul public și de a solicita de îndată înlocuirea sa din componența Comisiei cu o altă persoană. Partenerul public are obligația de a verifica cele semnalate și, dacă este cazul, de a întreprinde măsurile necesare pentru evitarea și remedierea oricăror aspecte care pot determina apariția unui conflict de interese.

Printre cele mai importante funcții ale comisiei se pot evidenția următoarele acțiuni:

- ♦ definirea criteriilor de selectare a partenerului privat și verificarea respectării lor;
- ♦ aprobarea documentației standard (Caietul de sarcini), aprobarea comunicatelor informative privind desfășurarea concursului public de selectare a partenerului privat și, după caz, comunicate privind revocarea acestora;
- ♦ decizia referitoare la data publicării comunicatelor informative la fiecare etapă de desfășurare a concursului;
- ♦ stabilirea cuantumului taxei de participare, a contului (garanție de participare la concurs) și a garanției bancare (garanție de executare a proiectului);
- ♦ primirea cererilor de participare la concurs; asigurarea accesului pentru examinarea prealabilă a obiectului propus spre parteneriatul public-privat și a documentației standard, oferirea explicațiilor necesare; examinarea ofertelor și desfășurarea concursului;
- ♦ desemnarea învingătorului concursului și informarea în scris a participanților la concurs despre rezultate și alte funcții și atribuții.

2.4.1.5. Comunicatul informativ

Oficial, concursul începe cu publicarea comunicatului informativ în Monitorul Oficial al Republicii Moldova, în conformitate cu art.26 din Legea nr.179 din 10.07.2008, cu un termen de valabilitate de 60 de zile calendaristice, care include toate informațiile relevante cu privire la destinația proiectului PPP (numele partenerului public, descrierea și

durata proiectului, informații procedurale, termene, cerințe, criterii de selectare, modul de alocare a riscurilor, indicatorii de performanță și criterii de evaluare). Împreună cu comunicatul informativ, partenerul public oferă partenerului privat interesat acces deplin la documentația de proiect.

2.4.1.6. Depunerea și evaluarea ofertelor

În limita strictă a termenului prevăzut în comunicatul informativ, ofertanții (precum entități de drept civil, persoane fizice și/sau asociațiile acestora) au dreptul de a depune ofertele pentru proiect. Ofertele trebuie depuse într-un plic sigilat și trebuie să îndeplinească cerințele minime menționate în articolul 28 al Legii nr.179 din 10.07.2008.

După înregistrarea acestora, ofertele sunt evaluate de către comisie în termen de 30 de zile de la expirarea termenului prevăzut în comunicatul informativ și pe baza criteriilor incluse în acestea, în timp ce fiecare membru al comisiei este obligat să prezinte în scris președintelui comisiei opinia sa argumentată privind fiecare ofertă. În cadrul evaluării, comisia ia în considerare criteriile incluse în documentația de proiect, cum ar fi: calitate, preț, valoare tehnică, caracter estetic și funcțional, caracteristicile de mediu, eficacitatea costurilor de funcționare, post-vânzări și întreținere tehnică, data de livrare, precum și termenul de livrare sau execuție.

Pașii privind depunerea ofertelor, deschiderea ofertelor, evaluarea ofertelor și desemnarea ofertantului câștigător sunt indicate în capitolul IV, secțiunile 7-10 a H.G. nr.476/02.07.2012 pentru aprobarea Regulamentului privind procedurile standard și cerințele generale de selectare a partenerului privat.

2.4.2. Atribuirea contractului PPP prin concurs de selectare a partenerului privat prin mai multe etape

Concurs de selectare a partenerului privat cu precalificare

Această procedură se realizează în două etape. La prima etapă de precalificare, preselecția ofertanților trebuie să fie efectuată pe baza unor criterii de calificare și selecție prevăzute în comunicatul informativ. Partenerul public va alege concursul de selectare a partenerului privat cu etapa de precalificare, în cazul în care proiectul este complex și partenerul public dorește să stabilească criterii de precalificare și, ulterior, atribuirea contractului de parteneriat public-privat

Pct. 145 din Regulamentul privind procedurile standard și cerințele generale de selectare a partenerului privat stipulează că procedura de concurs cu precalificare se desfășoară în două etape:

- a.** etapa de selectare a participanților la precalificare, prin aplicarea criteriilor de precalificare;
- b.** etapa de evaluare a ofertelor depuse de participanții la precalificare selecțati prin aplicarea criteriului de atribuire.

Concursul cu precalificare se inițiază prin transmiterea spre publicare a comunicatului informativ de participare la concurs cu precalificare, prin care se solicită operatorilor economici interesați depunerea ofertelor de precalificare și participarea la concurs. Comunicatul informativ este valabil 60 de zile din data publicării în Monitorul Oficial al Republicii

Moldova. Partenerul public are obligația de a asigura publicarea în Monitorul Oficial al Republicii Moldova a comunicatului informativ de participare la concurs cu precalificare, în conformitate cu forma și conținutul stabilit în documentația standard pentru precalificare (pct. 148 al Regulamentului).

De asemenea, alte prevederi privind concursul de selectare cu precalificare se regăsesc în Anexa 3 și în Capitolul V al Regulamentului.

Dialog competitiv

Dialogul competitiv este o procedură de atribuire a unui contract de parteneriat public-privat, care se aplică la contracte deosebit de complexe, care este organizat în două etape distincte: în prima etapă, procedura de calificare.

Fiecare operator economic depune oferta preliminară în vederea obținerii invitației de participare pentru derularea dialogului cu partenerul public (p. 183 al Regulamentului privind procedurile standard și cerințele generale de selectare a partenerului privat). Operatorii economici care depun oferta vor dobândi calitatea de ofertant în cadrul procedurii de dialog competitiv. După ce a finalizat procesul de precalificare a ofertanților, Comisia stabilește ofertanții calificați și îi invită pe aceștia la dialog.

Etapă a doua reprezintă etapa de depunere și evaluare a ofertelor finale, în scopul atribuirii contractului de parteneriat public-privat (p. 184 al Regulamentului privind procedurile standard și cerințele generale de selectare a partenerului privat).

Partenerul public are dreptul, în scopul asigurării unei transparențe maxime, să plaseze comunicatul informativ de inițiere la procedura de dialog competitiv și în alte mijloace de informare în masă, locale, naționale sau internaționale, sau Internet, dar numai după publicarea anunțului respectiv în Monitorul Oficial al Republicii Moldova și pe pagina web a Agenției Proprietății Publice, având obligația de a respecta întocmai conținutul și forma anunțului publicat, după cum este stabilit în p.185 din Regulament.

Perioada cuprinsă între data publicării comunicatului informativ de inițiere în procedura de dialog competitiv în Monitorul Oficial al Republicii Moldova și pe pagina web a Agenției Proprietății Publice și data-limită de depunere a ofertelor trebuie să fie de 60 de zile.

În comunicatul informativ de inițiere în procedura de dialog competitiv, prin care se inițiază concursul de dialog competitiv, suplimentar la informația din punctul 48 al Regulamentului, se vor indica criteriile de preselecție a ofertanților și altă informație, la decizia Comisiei.

Prevederi privind procedura de dialog competitiv se află în capitolul VI al Regulamentului.

2.5. CONTRACTAREA

În conformitate cu principiul libertății de contracte, Legea nr.179 din 10.07.2008 a RM prevede că contractele PPP trebuie să îndeplinească anumite cerințe minime, dar lasă conținutul lor specific să fie decis de comun acord de către partenerii din cadrul proiectului. Lista acestor cerințe este menționată în articolul 20 din Legea nr.179 din 10.07.2008, precum și în art. 13 al Legii nr. 534 din 13.07.1995, unde sunt dezvăluite cerințele generale privind contractele de concesiune. Pentru contractele de concesiune privind terenuri și

alte resurse naturale, art. 13, alineatul 3 al Legii nr. 534 din 13.07.1995 prevede cerințe suplimentare pentru conținutul contractului de concesiune.

De asemenea, se vor lua în considerare beneficiile concesionarului prevăzute în art. 15 și 21 al Legii nr. 534 din 13.07.1995.

Drepturile și obligațiile concesionarului și ale autorității contractante se regăsesc în art. 16-18 al Legii nr. 534 din 13.07.1995.

Articolele 23-25 al Legii nr. 534 din 13.07.1995 conțin prevederi privind garanțiile și responsabilitățile părților și acestea trebuie să fie prevăzute în Contract.

2.6. AMENDAMENTE ȘI REZILIERI

În conformitate cu prevederile articolului 33 din Legea nr.179 din 10.07.2008, orice modificare ulterioară a contractului este admisibilă în caz de modificări legislative care intră în vigoare, cu excepția reglementărilor tehnice și a prevederilor de protecție a resurselor subsolului, de mediu și sănătate umană, cu condiția că acestea diminuează semnificativ poziția și interesele economice ale partenerului privat.

Dispozițiile privind încetarea unui parteneriat public-privat se regăsesc în articolul 31 al Legii nr.179 din 10.07.2008. În alineatul 1 se menționează trei scenarii pentru încetarea contractului:

- a. la expirarea contractului încheiat între partenerul public și partenerul privat;
- b. în baza acordului dintre partenerul public și partenerul privat;
- c. în alte cazuri prevăzute de lege sau de contract.

Art. 23 (2) al Legii nr.179 din 10.07.2008 conferă fiecărei părți dreptul de a cere rezilierea contractului în cazul în care una dintre părți nu respectă obligațiile asumate, cu respectarea unui termen de preaviz de cel puțin 3 luni.

Pentru un contract existent de concesiune, Legea nr.534 din 13.07.1995 (art. 14 alin. 2) prevede că doar o modificare unilaterală a contractului de concesiune „este lovită de nulitate absolută”. Ea nu conține dispoziții suplimentare. Având în vedere că natura contractului de concesiune este un angajament pe termen lung, care aduce necesitatea de a se adapta la schimbări, art. 33 al Legii nr.179 din 10.07.2008 ar putea fi, de asemenea, aplicabil.

În baza art. 14 (3) al Legii nr.534 din 13.07.1995, concedentul are dreptul să ceară rezilierea înainte de termen a contractului de concesiune în cazul¹⁰:

- a. survenirii unor evenimente sau depistării unor fapte care îi dau dreptul de a rezilia contractul;
- b. încălcării clauzelor contractului de către concesionar;
- c. lichidării concesionarului-persoană juridică sau decesului concesionarului-persoană fizică ce a încheiat contractul;
- d. falimentului întreprinderii concesionale;
- e. pronunțării de către instanța de judecată competentă a hotărârii privind nulitatea documentelor de constituire a întreprinderii concesionale.

¹⁰ Trebuie de remarcat faptul că rezilierea ar putea afecta bugetul public (de exemplu, termenele cu privire la acordarea parțială a împrumuturilor, preluarea serviciului de către autoritate publică, atunci când nu poate fi găsit nici un alt partener privat în loc).

Procedura de reziliere a contractelor trebuie să fie specificată în contract (a se vedea art. 20 (j) și (k) al Legii nr.179 din 10.07.2008 și art. 13 (s) și (t) al Legii nr.534 din 13.07.1995).

Art. 18 (e) al legii nr. 534 din 13.07.1995 conferă concedentului dreptul să ceară, în caz de expirare a contractului de concesiune sau de reziliere a lui, să i se transmită gratuit îmbunătățirile care nu pot fi separate de obiectul concesiunii fără a-i cauza prejudicii, aduse de către concesionar acestui obiect, precum și construcțiile executate pe sectorul concesionat, fără consimțământul concedentului.

Dacă partenerul public dorește să emită un contract nou, este nevoie de o procedură nouă de selectarea a partenerului privat.

2.7. CONDIȚII DE PRELUNGIRE A CONTRACTULUI DE CONCESIUNE

Conform art. 14, alin. (1) al Legii nr. 534 din 13.07.1995, la expirarea contractului de concesiune, dacă au fost respectate clauzele acestuia, concesionarul beneficiază de dreptul preferențial de a prelungi contractul. În cazul prelungirii contractului de concesiune clauzele lui pot fi modificate cu acordul părților.

Aceasta este o excepție de la principiul general, potrivit căruia orice contract nou necesită o procedură competitivă nouă, în scopul de a găsi cea mai bună ofertă de pe piață. Prin urmare, aceasta poate fi aplicată doar la contractele de concesiune.

2.8. MONITORIZARE ȘI AUDIT

După ce a fost încheiat contractul, este necesară o supraveghere strictă și eficientă a proiectului.

Conform Art. 22(1) al Legii nr.179 din 10.07.2008 partenerul public efectuează un control anual al modului de realizare a parteneriatului public-privat, în caz de necesitate, prin concursul unui auditor independent.

Conform pct. 233 al Regulamentului privind procedurile standard și cerințele generale pentru selectarea partenerului privat, monitorizarea și evaluarea parteneriatelor public-private la nivel național se realizează de către Agenția Proprietății Publice.

Conform pct. 234 al Regulamentului privind procedurile standard și cerințele generale pentru selectarea partenerului privat, proiectele de parteneriat public-privat inițiate de autoritățile administrației publice locale sau de autoritățile administrației publice din unitatea teritorială autonomă cu statut juridic special se monitorizează de către autoritatea administrației publice locale din raza unității administrativ-teritoriale respective. Asigurarea monitorizării și controlului realizării proiectelor de parteneriat public-privat ține de competența nemijlocită a primarului sau a președintelui raionului din raza teritorială respectivă.

În cazul concesiunii, conform art. 18 (1) litera f) al Legii nr. 534 din 13.07.1995, concedentul are dreptul să efectueze controlul asupra activității economico-financiare a concesionarului prin antrenarea unui serviciu de audit independent.

În baza pct. 33 al acestui Regulament, activitățile de monitorizare și control al modului de respectare a obligațiilor stabilite în contractele de concesiune se realizează de către Agenția Proprietății Publice și autoritatea administrației publice locale.

2.9. LITIGII

Legea nr.179 din 10.07.2008, precum și Legea nr.534 din 13.07.1995 nu prevede o procedură specifică de soluționare a litigiilor ce apar pe durata implementării proiectului și, în conformitate cu articolul 36 al Legii nr.179 din 10.07.2008, partenerii publici și privați sunt invitați în primul rând să ia măsuri de soluționare pe cale amiabilă, fiind îndrumați să caute soluționare a conflictelor prin mediere și arbitraj. Din cauza lipsei unor dispoziții specifice, se aplică regulile generale privind protecția juridică. Acest lucru înseamnă că în general Codul de procedură civilă se aplică împreună cu Codul de procedură administrativă. În cazul în care există dispoziții contradictorii, Codul de procedură administrativă prevalează, deoarece este mult mai specific (*lex specialis*). În cazul nesoluționării pe cale amiabilă se va recurge la instanța competentă, în funcție de sediul concedentului.



PARTEA a III-a:

FINANȚAREA PROIECTELOR PPP

3.1. RELEVANȚE

În general, proiectele PPP implică fie substituirea, fie completarea mijloacelor financiare publice necesare realizării unui proiect cu capital privat și au ca efect transformarea unor necesități de capital într-un an curent în cheltuieli recurente în anii următori. De asemenea, este util să se ia în considerare consecințele deciziilor adoptate cu privire la proiecte, în contextul dreptului de proprietate asupra activelor, asigurarea finanțării pentru investiții și repartizării riscurilor. În acest context, este mai ușor de identificat diferențele dintre contractele de servicii obișnuite, PPP și privatizare.

Un proiect de investiții este calificat ca proiect de parteneriat public-privat în cazul în care acesta întrunește concomitent următoarele elemente:

1. Proiectul este inițiat de o autoritate publică; totodată, propunerile neoficiale, inclusiv propunerile nesolicitate, pot fi inițiate și depuse de către orice entitate privată.
2. Proiectul va fi finanțat parțial sau integral de sectorul privat.
3. Proiectul nu este finanțat integral de către sectorul public (bugetul de stat/ bugetul local sau fondurile donatorilor).
4. Proiectul presupune proiectarea, construcția (sau renovarea), finanțarea, operarea și întreținerea unui activ fizic.¹²

PPP nu trebuie confundat cu activitățile de investiții clasice ale sectorului privat. O investiție, în cazul în care, de exemplu, o companie privată intenționează să construiască o uzină de mașini și, în schimb, primește stimulente fiscale din partea guvernului, nu se consideră un PPP, ci mai degrabă ajutor de stat. Mai mult ca atât, conceptul de PPP continuă să se dezvolte și în viitor este foarte probabil că vor apărea noi forme de parteneriate între autorități publice și companiile private.

3.2. CONCEPTE DE FINANȚARE A PROIECTELOR PPP

Actualmente, există trei concepte principale și tipuri de proiecte PPP, care pot fi diferențiate după cum urmează:

- ♦ proiecte independente financiar;
- ♦ proiecte subvenționate parțial;
- ♦ proiecte subvenționate integral.

3.2.1. Proiecte independente financiar

Proiectele independente financiar¹³ sunt proiectele care au venituri financiare suficient de solide pentru a suporta în întregime costul de proiectare, construcție, întreținere și exploatare a activului pe parcursul perioadei de contract, precum și costurile de finanțare. Acest lucru înseamnă că beneficiarii activului vor acoperi toate costurile economice percepute sub formă de taxă sau tarif, și nu partenerul public. Exemple de proiecte independente financiar sunt podurile și tunelurile, unele aeroporturi și porturi maritime sau stadioane. Uneori, se poate asigura sprijin suplimentar de venituri pentru proiect din acorduri comerciale de sponsorizare sau prin includerea altor venituri comerciale externe. Cel mai important este faptul că nu este nevoie de capital public sau de sprijin bugetar

recurent pentru proiect. Din acest motiv, proiectele independente financiar sunt de obicei considerate a fi forma cea mai dorită de PPP.

Rolul partenerului public în aceste proiecte este:

1. inițierea proiectului PPP;
2. reglementarea pregătirii proiectului (inclusiv, cerințele respectării standardelor de mediu și ingineresti);
3. gestionarea și reglementarea procedurii de desfășurare a concursului privind selectarea celei mai bune companii private pentru întregul proiect;
4. reglementarea taxelor (prin contract), care pot fi percepute de către furnizorii de servicii oferite de proiect;
5. monitorizarea performanței serviciului, precum și evoluția economică a proiectului. Conceptele și tipurile de PPP alese depind, de asemenea, de schimbul de servicii, bunuri, active și plăți alese între toate Părțile contractuale.

3.2.2. Proiecte subvenționate parțial

În multe cazuri, costurile economice integrale de creare și operare a activelor de infrastructură sunt semnificativ mai mari decât capacitatea utilizatorilor de a plăti în întregime. Chiar dacă beneficiarii își pot permite să achite prețul, aceștia ar putea să fie dispuși să nu plătească. De exemplu, în cazul unui pod cu o taxă scumpă, conducătorii auto ar putea prefera să ia o rută mai lungă pentru a găsi o alternativă tarifară mai ieftină.

Proiecte de această natură pun de obicei un accent mai mare pe obiective sociale decât pe obiective pur economice sau financiare. Un bun exemplu în acest sens ar fi un sistem urban de tramvai, care în mod normal ar avea următoarele obiective principale: de a îmbunătăți deplasarea persoanelor din suburbie în centru și astfel îmbunătățind disponibilitatea și mobilitatea forței de muncă, pentru a convinge mai multe persoane să nu utilizeze transportul propriu pentru a se deplasa în centru, creând astfel beneficii de mediu și eliberând locuri pe parcurile urbane pentru utilizare mai productivă din punct de vedere economic.

Din cauza dificultăților și constrângerilor de lucru în zona urbană și a costurilor de achiziție a imobilului pentru construcția liniei de tramvai ar însemna că un asemenea proiect este unul costisitor pentru capitalul public.

Dacă ar fi ca costurile totale pentru crearea și furnizarea serviciului să fie trecute pe seama utilizatorilor, tarifele (sau biletele de călătorie) ar face serviciul unul neatractiv și (în acest exemplu) numărul de pasageri nu ar ajunge la un nivel acceptabil pentru ca proiectul să-și îndeplinească obiectivele. Oamenii ar considera opțiunea de a merge în centru cu transport propriu drept o alternativă mai bună. În acest sens costul biletelor de călătorie trebuie să fie ajustat artificial în așa fel încât să atragă un număr suficient de pasageri necesar pentru realizarea obiectivelor proiectului. Mai exact, prețul biletului de călătorie trebuie să fie unul accesibil și rezonabil.

Un aranjament PPP, în aceste cazuri, presupune ca partenerul public să stabilească cerințele sale concrete, împreună cu o descriere detaliată a reglementării financiare aferente proiectului. Deoarece la multe dintre aceste proiecte obiectivele sociale sunt prioritate, ta-

ribele sau taxele care ar putea fi colectate prin intermediul proiectului sunt susceptibile de a fi reglementate (limitate). Partenerul public va organiza ulterior un concurs de selectare a partenerului privat, competitiv, câștigătorul căruia ar fi o entitate privată, care ar putea furniza serviciile prevăzute la tarife reglementate pentru valoarea cea mai mică a subvenției din partea partenerului public pe un număr stabilit de ani.

Entitatea privată ar fi responsabilă de proiectarea detaliată, de construcția infrastructurii și de furnizarea materialului rulant, asigurând capital în acest sens și pentru funcționarea și întreținerea liniei de tramvai, materialului de semnalizare și rulant pe durata contractului.

3.2.3. Proiecte subvenționate integral

Proiectele subvenționate integral sunt de obicei proiectele de furnizare a serviciilor publice și se caracterizează prin faptul că partenerul public este unicul plătitor, chiar dacă există mulți utilizatori și beneficiari ai serviciilor furnizate prin intermediul proiectului. Acest lucru este, de asemenea, principala diferență a lor față de proiectele independente financiar și proiectele subvenționate, în cadrul cărora există de obicei numeroși beneficiari care achită taxele. În multe țări, serviciile publice de bază sunt oferite gratuit la punctul de utilizare, costurile de furnizare a acestor servicii fiind plătite din buget – fie că este vorba de bugetul de stat/local sau un fond de stat special. Un bun exemplu al acestui tip de proiect este un proiect de întreținere și renovare a școlii, deoarece nici personalul, nici elevii nu plătesc efectiv pentru utilizarea acestui tip de infrastructură și, prin urmare, autoritatea publică, este singura autoritate administrativă care suportă costurile.

3.3. STUDII DE CAZ

Exemple la toate cele trei tipuri de aranjamente PPP descrise mai sus se pot vedea în tabelul de mai jos. Este posibil că unele tipuri de proiecte pot fi livrate în diferite categorii, în funcție de circumstanțele țării și de proiectul propriu-zis. Prin urmare, este posibil ca unele tipuri de proiecte să se regăsească în două sau chiar în toate cele trei coloane, în funcție de circumstanțele individuale ale proiectului.

Proiectul de PPP	Proiecte independente financiar	Proiecte subvenționate	Proiecte subvenționate integral/de servicii publice
Autostrăzi	+	+	+
Căi ferate	+	+	
Generare și distribuție de electricitate	+	+	
Aeroporturi și control de trafic aerian	+	+	
Porturi maritime	+	+	
Pod sau tunel cu taxă	+		
Parcări pentru automobile	+		
Concesiuni	+	+	+
Furnizarea comunicațiilor de bandă largă	+		
Reabilitare de clădiri vechi industriale	+	+	

Facilitățile culturale / sportive	+	+	+
Căi de tramvai		+	
Locuințe sociale		+	+
Gestionarea deșeurilor municipale și a apelor (inclusiv reziduale)	+	+	+
Spitale, școli		+	+
Închisori			+
Clădiri și conducte	+	+	+

Tabelul I: Modele de contracte PPP – modele pe sectoare

Proiecte de PPP se realizează în special prin următoarele forme contractuale:

- a. contract de antrepriză/ prestări servicii;
- b. contract de administrare fiduciară;
- c. contract de locațiune/ arendă;
- d. contract de concesiune;
- e. contract de societate comercială sau de societate civilă.

3.4. CARACTERISTICI PRINCIPALE ALE PROIECTELOR PPP

Obligațiile principale ale părților în realizarea proiectelor PPP:

- ♦ **partenerul public** identifică și definește proiectul, realizează studiul de fezabilitate, inclusiv proiectul tehnic, publică comunicatul informativ, organizează procedurile de selecție și negociere premergătoare încheierii contractului de parteneriat public-privat, încheie contractul de parteneriat public-privat, recepționează bunul public la sfârșitul perioadei de derulare a contractului;
- ♦ **investitorul privat** participă la procedura de concurs organizată de către partenerul public, dacă este selectat, încheie contractul de parteneriat public-privat rezultat în urma procedurii de negociere, face transferul bunului public la sfârșitul perioadei de derulare a contractului.

Ceea ce ține de durata pregătirii precontractuale: autoritățile publice responsabile care inițiază implementarea unui proiect PPP ar trebui să pregătească un program inițial pentru proiect, având în vedere că implementarea unui contract PPP va dura mai mult decât un proiect finanțat din fonduri publice. Acest lucru se datorează pregătirii mult mai intensive necesare pentru a se conforma cerințelor pentru un proiect PPP și timpului suplimentar pentru îndeplinirea cerințelor de finanțare, înainte ca contractul să fi semnat și să înceapă investiții. În consecință, autoritățile publice responsabile ar trebui să ia în considerare următoarele intervale de timp:

- ♦ de la inițiere până la începutul procedurii de concurs – cel puțin 12 luni;
- ♦ de la începutul procedurii de atribuire până la primirea ofertelor – 60 de zile calendaristice;

- ♦ de la primirea ofertelor finale până la semnarea contractului – cel puțin 4 luni.

În mod normal, aceste intervale de timp vor varia în funcție de o serie de circumstanțe, inclusiv în funcție de complexitatea proiectului, de mărimea proiectului și de receptivitatea ofertanților. În permanență va fi necesar apelarea la suportul consultativ din partea Agenției Proprietății Publice. Tentația de a reduce timpul de consultări trebuie depășită pentru a exclude eșuarea proiectelor.

Durata contractului – una dintre cele mai frecvente întrebări legate de pregătirea oricăror proiecte PPP – ține de durata adecvată a unui contract PPP, pentru determinarea acestuia se vor lua în considerare următoarele aspecte:

1. Durata de viață utilă anticipată a activului, înainte ca acesta să devină demodat sau să necesite renovări majore.
2. Durata estimată a timpului pentru obținerea unui profit acceptabil de către partenerul privat, inclusiv recuperarea investițiilor efectuate.
3. Schimbări demografice prezise, de exemplu, în domeniul educației.
4. Perioada de acordare a creditelor de creditori (refinanțarea implică un risc de condiții mai rele).

Toate aceste aspecte sunt interconectate și de obicei au următoarele rezultate aproximative în majoritatea țărilor:

1. 35 de ani și mai mult pentru proiecte ce țin de infrastructura grea (de exemplu, autostrăzile).
2. 25 ani pentru proiecte ce implică clădiri (de exemplu, școli, spitale).
3. 10 ani sau mai puțin pentru proiecte ce implică parcuri auto, infrastructura comunicațiilor electronice etc.

La sfârșitul contractului, cel mai frecvent, activele revin în administrarea autorității publice responsabile, care poate iniția un nou concurs de atribuire a contractului de parteneriat public-privat în scopul de a găsi un alt partener din sectorul privat sau același partener, dacă ei depun o ofertă reușită. Deși mai puțin frecvent, este de asemenea posibil ca activele care fac parte din proiect să fie transmise în modul stabilit de legislație în proprietatea partenerului privat, dacă în opinia autorității publice responsabile nu mai este nevoie de ele ca urmare a modificărilor în modul în care serviciile sunt furnizate sau prin uzura morală a acestora, sau activul a devenit prea scump de a fi întreținut după o atare perioadă lungă de timp de către partenerul public.

3.5. FINANȚAREA PROIECTELOR

Finanțarea publică în domeniul de aplicare a unui proiect PPP este de o importanță crucială pentru a asigura un transfer eficient și durabil a riscurilor către partenerul privat. Partenerul privat poate fi dispus de a optimiza livrarea de servicii și costuri pe întreaga durată a ciclului de viață a proiectului, în cazul în care este, de asemenea, responsabil de finanțarea proiectului. Implicarea capitalului privat în cadrul proiectelor PPP duce, de asemenea, la o mai mare transparență în ceea ce privește toate riscurile legate de proiect, care sunt apoi gestionate în mod durabil de diferiți transportatori de riscuri. Acest lucru

ar trebui, teoretic, să se transpună în avantaje economice, pe parcursul întregului ciclu de viață al proiectului. Aceasta nu se va întâmpla, în mod obligatoriu, fără eforturi semnificative de a evalua pe deplin aceste riscuri și de a se asigura că ele sunt alocate în mod corespunzător.

3.5.1. Modalități de finanțare

Alegerea tipului de finanțare are un impact decisiv asupra posibilei creșteri la capitolul eficienței. Partenerul public trebuie să compare costurile de capital împrumutat pe piețele internaționale cu costul finanțării comerciale și să evalueze dacă marja evidentă între cele două rate poate fi depășită prin eficiența anticipată a procesului PPP.

În majoritatea țărilor, proiectele PPP au fost puse în aplicare prin finanțare de proiecte sau finanțare prin împrumut¹¹. În cazul proiectelor PPP finanțate prin finanțare de proiecte, se va crea o entitate separată de proiect, dar este, de asemenea, obișnuit ca acest lucru să se producă și pentru a doua formă de finanțare, pentru că companiile private vor dori să-și protejeze bilanțurile și credibilitatea lor de la posibile probleme ce pot apărea la aplicarea doar a unei tehnici de finanțare.

Astfel, pentru finanțarea proiectelor PPP pot fi aplicate două tehnici de finanțare diferite, însă finanțarea de proiecte este opțiunea cea mai frecvent utilizată în Europa, datorită caracteristicilor sale intrinsece, printre care se numără prognozarea fluxului de numerar și partajarea riscurilor.

Finanțare de proiecte

Finanțarea de proiecte este o modalitate de finanțare care vizează negocierea contractului și a riscurilor în conformitate cu interesele părților implicate și alegerea combinației optime de capitaluri proprii și împrumutate, inclusiv de tip mezanin pentru un anumit proiect.

Finanțarea de proiecte este caracterizată prin finanțarea proiectelor de către:

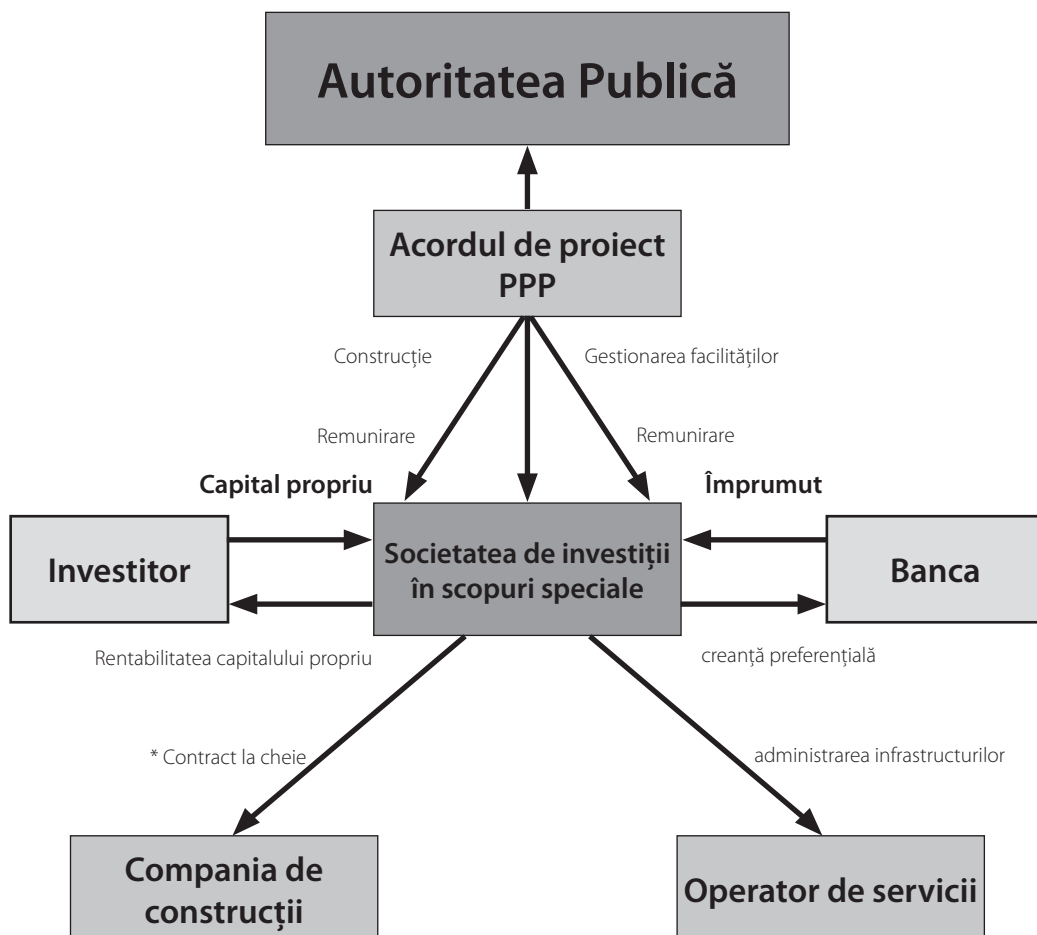
1. entități economice și juridice independente (așa-numitele companii investiționale sau societăți de investiții în scopuri speciale);
2. entități care aduc, după finalizare¹², un flux de numerar operațional separat, care apoi devine singura sursă de creditare legată de fluxul de numerar care urmează să fie plătit furnizorilor de capital (creditare legată de flux de numerar).

Compania de finanțare a proiectului (cunoscută ca Societate de Investiții în Scopuri Speciale) acționează ca o companie independentă în raport cu furnizorii de capital (Partenerii privați) cu care activează ca o entitate de serviciu a datoriei (onorarea datoriilor la scadență).

Văzut din perspectiva sectorului privat, interesul entității de proiect este limitarea propriei responsabilități, așa-numitul **recurs limitat** sau **non-recurs**. Următorul grafic (Figura 4) ilustrează relațiile contractuale centrale în finanțarea PPP:

11 De la criza financiară din 2008, în multe țări europene finanțarea prin împrumut nu mai este considerată caracteristică pentru proiecte PPP. Cu toate că situația se poate schimba în viitor, acest subiect nu este acoperit de acest manual.

12 Finalizarea înseamnă sfârșitul lucrărilor de construcții; în unele proiecte ar putea fi, de asemenea, o fază incipientă (de exemplu, cu finalizarea unui proiect de tunel este o nouă conexiune într-o rețea de transport oferită potențialilor utilizatori).

Figura 4. Relațiile contractuale centrale în finanțarea PPP

* Înseamnă inginerie, achiziții și construcții, de asemenea cunoscut sub numele de contract la cheie

Factoring fără recurs

În timp ce în multe țări majoritatea proiectelor sunt realizate folosind finanțare de proiecte în Germania și Franța, țări înalt dezvoltate cu mare flux de investiții și rată scăzută a dobânzii pe împrumuturi în valută, în special în cazul proiectelor mici (până la 20 de milioane de euro), este utilizată metoda așa-numitului „Factoring fără recurs” (Germania) sau „Cesiune Dailly” (Franța).

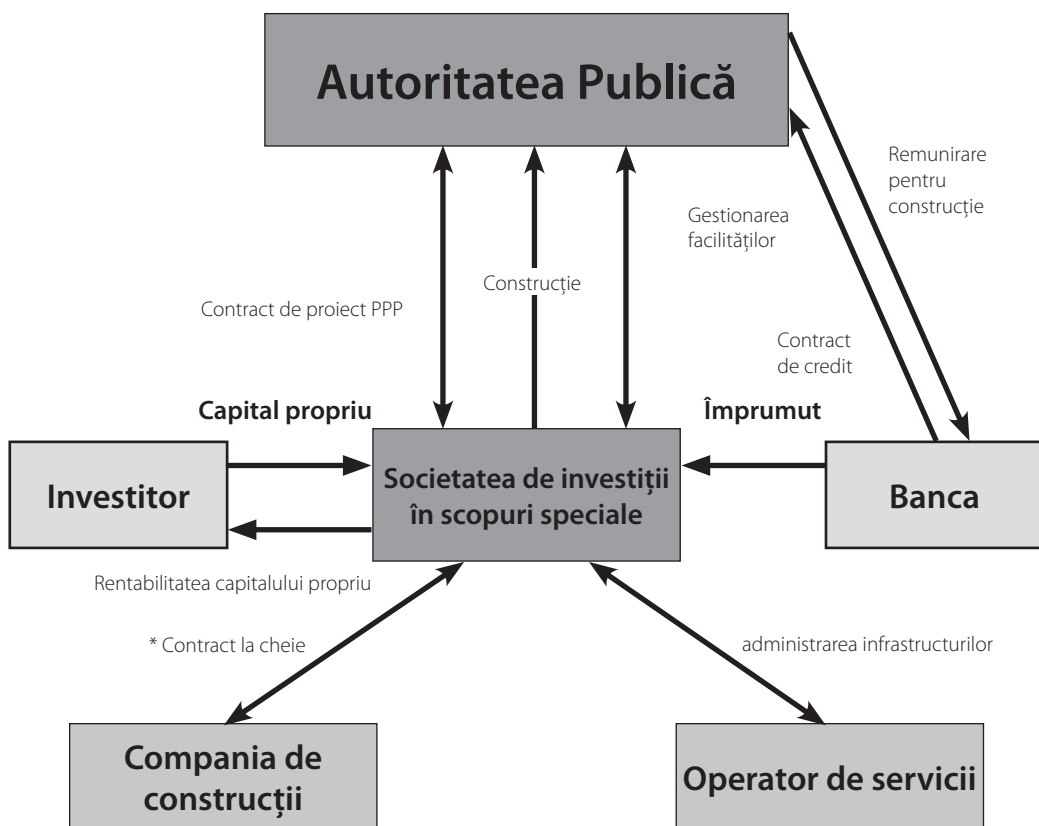
Metodologia „Factoring fără recurs” implică vânzarea (fără recurs) a creanțelor individuale existente sau viitoare de către partenerul privat ale cărui servicii se plătesc la începutul fazei operaționale, la banca de finanțare. Condițiile de finanțare pentru partenerul public pot fi realizate numai în cazul în care autoritatea publică responsabilă renunță, în beneficiul băncii de finanțare, la orice drepturi și compensare pe cererile de plată derivate din contractul principal.

Această derogare înseamnă că autoritatea publică responsabilă este dispusă să-și îndeplinească obligațiile de plată față de banca de finanțare pentru investiții în construcție sau clădire, chiar dacă au loc evenimente specifice, de exemplu în cazul în care furnizarea unui serviciu de către partenerul privat nu este în conformitate cu contractul și ar da dreptul partenerului public de a reduce plățile. În cazuri excepționale de reziliere anticipată a proiectului, autoritatea publică responsabilă, după semnarea unei declarații pe motive de protejare, poate fi obligată, în funcție de termeni, să plătească întreaga sumă restantă datorată băncii finanțatoare.

Transferul revendicărilor de plată al entității proiectului de la partenerul public la bancă trece riscul de solvabilitate de la autoritatea publică competentă către contractor. Comparativ cu finanțarea de proiecte, acest lucru facilitează negocierea termenelor de finanțare mai mici. Declarația de a renunța la protejarea transferurilor insuficiente mută riscurile majore înapoi la partenerul public, ceea ce înseamnă mai puțină motivație pentru ofertantul privat de a optimiza costurile ciclului de viață. Important este că valoarea transferului acestor riscuri trebuie să fie reflectată în evaluarea economică.

Următoarea ilustrație arată structura contractuală în această metodologie.

Figura 5. Forfetarea cu ridicarea obiectivelor sau metoda cesiunii a lui Dailly



* Înseamnă inginerie, achiziții și construcții, de asemenea cunoscut sub numele de contract la cheie

3.6. SURSE DE FINANȚARE A PROIECTELOR PPP

Capitalul împrumutat (creditul) este, de obicei, principala sursă de finanțare pentru proiecte PPP, prin care ponderea capitalului împrumutat depinde de distribuția riscurilor și de forma de garanții. În cazul finanțării de proiecte, băncile de finanțare solicită, de obicei, ca datoria să fie însoțită de capital propriu pentru a garanta creanțele creditorilor, fapt ce constituie un semnal suplimentar pentru sectorul public, privind temeinicia angajamentului partenerului privat. Ca alternativă pentru capitalul împrumutat, proiectele PPP se bazează mai frecvent pe așa-numitul capital de tip mezanin, sub forma de datorii subordonate ale acționarilor care preia funcții de garantare. În acest caz, nivelul dobânzii fiind mai mic, contribuie la o reducere a costurilor totale de finanțare.

Capitalul propriu este pus la dispoziția unei societăți pentru o perioadă de timp nelimitată și servește ca o garanție împotriva riscurilor asumate de companie. Capitalul propriu al unei societăți compensează pierderile în favoarea datoriilor. Furnizorul de capital preia o funcție de garanție pentru riscurile de antrepriză ale proiectului. În calitate de compensație și totodată pentru a asigura controlul acestor riscuri, el are dreptul de participare la activitatea și controlul societății, precum și la informare.

Creanța preferențială este furnizată unei companii doar pe o perioadă limitată de timp și în funcție de termenii specificați în contractul de creditare include, între altele, informații cu privire la perioada, rata dobânzii și dreptul de a interveni și de a accesa informații. Furnizorii de capital solicită, de asemenea, garanții specifice din partea beneficiarului de capital pentru a reduce riscurile de credit. Aceasta include fie furnizarea de capitaluri proprii sau un acord cu așa-numitele clauze sau terțe părți, cum ar fi, de exemplu, garanții sau drepturi contractuale de intervenție.

Capital de tip mezanin este un instrument hibrid, înglobând atât caracteristici specifice fondurilor împrumutate, cât și ale fondurilor proprii. Comparativ cu capitalul propriu, capitalul de tip mezanin prezintă mai puține drepturi de decizie în cadrul societății, dar implică mai puține riscuri. Comparativ cu creanța preferențială, capitalul de tip mezanin este considerat, în mod similar, drept capital propriu pur, deoarece este subordonat acestuia. Acest lucru înseamnă că va fi deservit după creanța preferențială, dar înainte de furnizorii de capital. În anumite circumstanțe, capitalul de tip mezanin are un avantaj, deoarece consolidează capitalul social ca un înlocuitor de capital propriu, ceea ce înseamnă mai multe garanții și mai multe opțiuni de creditare pentru o companie.

3.7. STRUCTURA DE FINANȚARE

În faza de construcție, capitalul împrumutat este plătit în tranșe, în funcție de necesitățile specifice legate de înaintarea lucrării, ceea ce înseamnă că dobânda este facturată doar pe porțiunile plătite. Când clădirea este gata, puntea de finanțare (finanțarea capitalului de lucru) a construcției pe termen scurt este transformată într-o finanțare finală pe termen lung.

Ratele dobânzilor la capitalul împrumutat sunt compuse din rata dobânzii de referință plus o marjă specifică a proiectului, care depinde de structura de risc, durata proiectului, toate celelalte costuri legate de credit, precum și așteptările băncii privind rambursarea acestuia.

Creditele pentru proiecte mai mici sunt adesea furnizate de o singură instituție de credit. Sume mai mari sunt furnizate, de obicei, sub formă de credite sindicalizate în cazul în care o bancă mare subscrie întregul credit în numele altor instituții de credit sau oferte de club (în cazul în care datoria este proprietatea solidară) pentru un control mai bun al riscurilor.

Capitalul poate fi pus la dispoziție fie în avans, proporțional cu capitalul împrumutat sau sub forma obligației de plată la sfârșitul fazei de construcție. Punctele de capital sunt specifice pentru proiectele PPP care obțin disponibilitatea capitalului propriu doar la sfârșitul fazei de construcție. În acest caz, riscul de credit în timpul fazei de construcție trebuie să fie garantat de obligațiunile de garanție emise de entitatea proiectului.

Procentul de capital propriu pentru proiectele PPP cu finanțarea de proiecte depinde foarte mult de caracterul specific al proiectului. Aceasta va include riscurile percepute într-un context național, contextul sectorului economic specific și riscurile din cadrul proiectului individual; în special, dacă se implică un anumit risc de cerere, cerința privind capitalul propriu va fi mult mai mare. În cazul în care riscurile de cerere și venituri sunt transferate partenerului privat, cerințele băncii de finanțare în ceea ce privește procentul de capital propriu sunt semnificativ mai mari. Multe bănci în ziua de azi nici nu vor finanța proiectele cu risc semnificativ de cerere, precum proiecte ce implică tarife de utilizare.

3.8. FURNIZORII DE CAPITAL

Așa cum există diferite tipuri de capital, care pot fi utilizate în proiecte PPP tot astfel, există, de asemenea, diferiți furnizori de capital. Capitalul propriu este asigurat de promotori privați, inclusiv societăți de construcții și fonduri de capital, iar capitalul împrumutat – în mare parte de către băncile comerciale sau de investitori instituționali, cum ar fi companii de asigurare, fonduri de pensii etc.

Toți furnizorii de capital vor examina proiectul înainte de a lua decizia să aloce capitalul. Ei se vor concentra în special asupra riscurilor intrinsece (proprii) ale proiectului și le vor analiza. O decizie pozitivă de investiții sau creditare poate fi considerată ca un vot de încredere pentru stabilitatea fluxurilor de numerar și credibilitatea economică a întregului proiect. Furnizorii de capital vor continua monitorizarea proiectului pe durata de viață a contractului. Acest lucru ar trebui să fie considerat de către partenerul public drept o funcție suplimentară benefică de control.

3.8.1. Investitorii privați

Capitalul propriu poate fi, de asemenea, acordat proiectelor PPP de către sponsori și/ sau investitori financiari. Sponsorii sprijină, de obicei, finalizarea proiectului prin furnizarea de servicii operaționale (de ex. planificare, construcție, servicii de gestionare etc.). Obiectivul lor este de a realiza un profit rezonabil participând la proiect, totodată limitându-și responsabilitatea lor prin crearea unei entități de proiect (Societate de Investiții în Scopuri Speciale). Investitorii financiari, în funcție de riscul la profit, anticipă profiturile ca o întoarcere a capitalului investit în formă de fluxuri financiare stabile pe termen lung sau încearcă să-și maximizeze profiturile lor cu o opțiune de ieșire.

Investitorii de capital PPP pot fi împărțiți, în funcție de durata investițiilor, în investitori pe piața primară și investitori pe piața secundară. Investitorii pe piața primară sunt cei care participă la inițierea proiectului și sunt, prin urmare, interesați de perspectiva de profituri mai mari, asumându-și și riscuri mari la inițierea proiectului. Atunci când proiectele sunt construite și devin operaționale, investitorii primari din cadrul proiectului caută, de obicei, să-și vândă investițiile pentru a elibera fondurile în scopul de a le reinvesti în alte proiecte noi. Ei vând capitalurile lor proprii la așa-numiții investitori secundari.

Investitorii pe piața secundară de capital în Europa sunt, de obicei, fondurile de capital privat, imobiliare și fondurile de infrastructură, precum și societățile de asigurare și fondurile de pensii. Proiectele PPP sunt considerate ca fiind speciale de către investitori, deoarece fluxurile de numerar sunt cel puțin parțial garantate de un partener cu garanții de top, și anume sectorul public. Investitorii cer un profit rezonabil pentru capitalul investit pentru a atenua riscurile pe care și le asumă. Rezultatul este că investitorii respectivi solicită un profit mai mare decât creditorii care au un drept contractual la rambursare.

3.8.2. Furnizorii de capital împrumutat

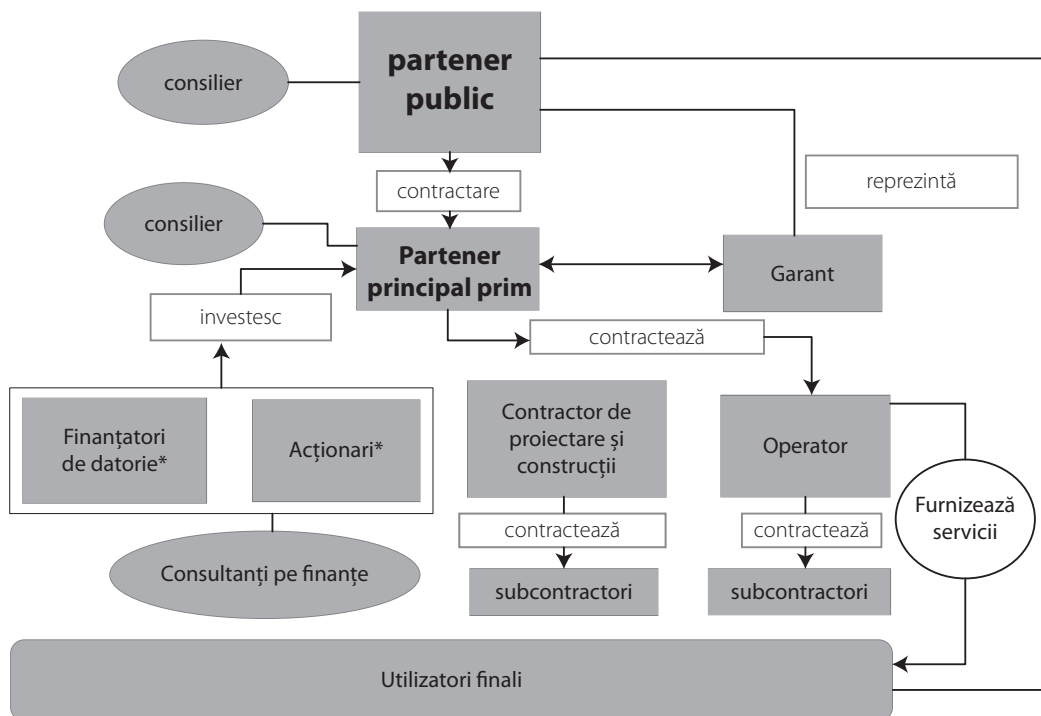
Capitalul împrumutat este, de obicei, furnizat proiectelor PPP de către băncile comerciale. Ca o compensație, aceste bănci aplică o rată a dobânzii care depinde de riscurile pe care și le asumă cu capitalul lor.

Având în vedere orientarea fluxului de numerar și responsabilitatea limitată a acționarilor, s-ar putea considera că furnizorii de datorii sunt expuși la un nivel relativ ridicat de risc, în special, în cazul de finanțare de proiecte. Riscul de întârzieri de plată sau riscul nerambursării creditului este analizat înainte de aprobarea creditului, după examinarea documentației de proiect: tehnice, economice și juridice.

Ei verifică detaliat previziunile fluxurilor de numerar și veniturile opționale. Pe lângă furnizarea unui capital potrivit, furnizorii de creanță cer de la proiectele PPP drepturi și garanții specifice, care devin parte a contractului de credit. Beneficiarul creditului, care este entitatea proiectului, trebuie să respecte specificațiile de finanțare cum ar fi, de exemplu, ponderea acoperirii serviciului datoriei (DSCR), precum și așa-numitele angajamente. În caz de nerespectare sau în caz de nerambursare, achitarea de dividende implicite către furnizorii de capital propriu sunt oprite.

Entitatea de proiect trebuie să stabilească, de asemenea, conturi de rezerve și de lichiditate la serviciul datoriei și să finanțeze întreținerea ulterioară a activelor fizice. Contul de rezervă dedicat serviciului datoriei este un cont pe care o sumă de rezervă este depusă pentru a acoperi dobânzile și plățile de capital. Alți furnizori semnificativi de capital, de obicei sub forma de creanțe principale, sunt băncile internaționale de dezvoltare. În cele mai multe cazuri, acestea oferă guvernelor finanțare pentru proiecte la rate favorabile a dobânzii în raport cu ratele comerciale de împrumut. În schimb, ei aproape întotdeauna insistă să aibă un grad ridicat de control și gestiune asupra întregului proces de pregătire și atribuire a proiectului.

Figura 6: Structura tipică a partenerului privat



* Finanțarea din sectorul privat a unui proiect PPP constă, de obicei, dintr-un amestec de capital propriu, furnizat de investitori în proiect, și datoria terților, furnizată de bănci (sau prin intermediul instrumentelor financiare, cum ar fi obligațiunile). Investiția de capital înseamnă că în caz de pierderi în cadrul proiectului PPP acestea vor afecta mai întâi investitorii, și dacă se vor înregistra pierderi ale investițiilor de capital, aceasta urmează să afecteze și creditorii bancari. De aici rezultă că investițiile de capital poartă un risc mai mare decât datoria, din acest motiv investitorii de capital se așteaptă la o rentabilitate mai mare pentru riscul asumat. Deoarece capitalul este, prin urmare, mai scump decât datoria, cu cât mai mare este datoria proiectului, cu atât mai mici vor fi costurile totale de finanțare. Tehnica utilizată pentru a colecta o mare parte a datoriilor pentru proiecte PPP este cunoscută sub numele de finanțare de proiecte. Un proiect tipic de PPP poate oferi cam 60-70% din necesarul total de finanțare, adică raportul dintre datorie și capital propriu. Într-un PPP garanția creditorilor poate să se limiteze la Proiect, care cuprinde în primul rând fluxurile de numerar de proiect și probabil mai puțin capital al investitorului/ sponsorului (un caz tipic pentru un contract de concesiune). Sponsorii se bazează, prin urmare, pe fluxul de numerar din plata taxelor, pentru a rambursa împrumutul. Prin urmare, principalele active pe care creditorii se pot baza în calitate de garanție sunt reprezentate prin *contractul* dintre partenerul public și privat și *fluxurile de numerar* care provin din acest contract.

Cu toate acestea, abordarea de mai sus, mai degrabă una generală, trebuie să ia în considerare și rata dobânzii în RM, una destul de înaltă în prezent pe care partenerul privat o va achita la împrumuturi, astfel cota investitorilor de capital ar putea fi mai mare și, în consecință, raportul datoriilor la capital propriu ar putea fi chiar în favoarea capitalului.

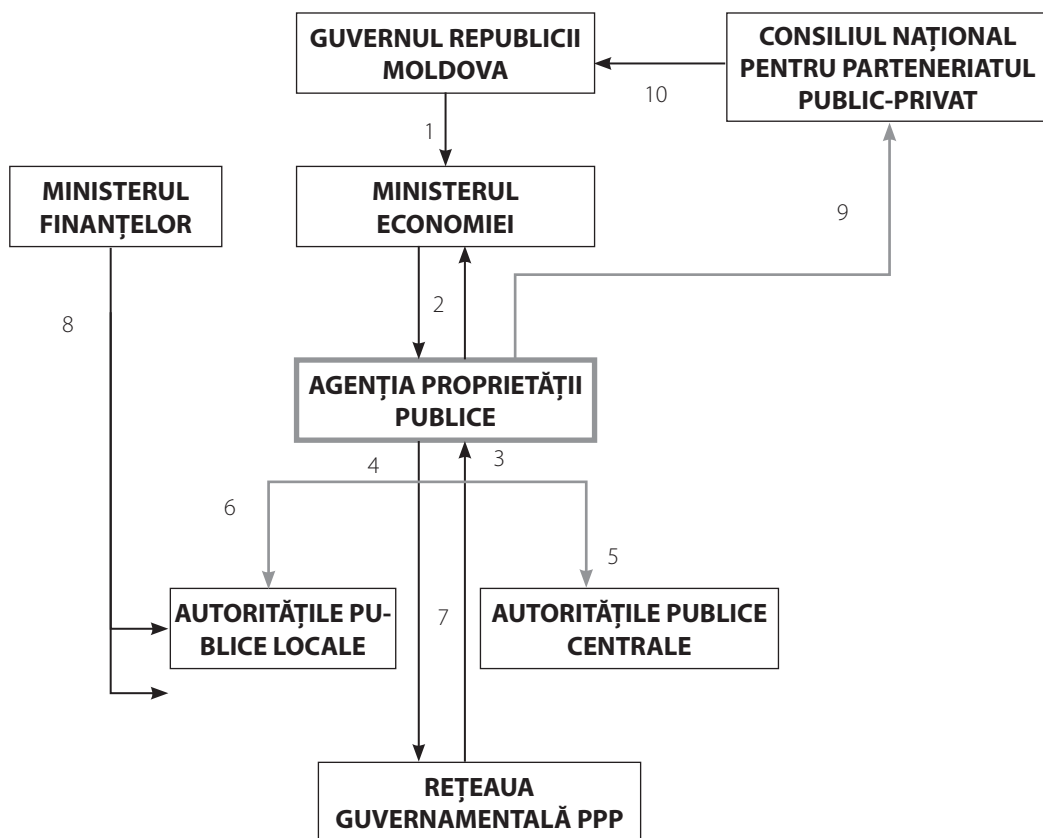


PARTEA a IV-a:

MANAGEMENTUL PROIECTELOR DE PPP

Odată cu intrarea în vigoare a Legii nr.179-XVI cu privire la parteneriat public-privat, în 2008 Guvernul Republicii Moldova a creat în cadrul APP o structură instituțională specială care coordonează proiectele PPP și sarcinile lor specifice atribuite diferitor autorități publice. Ca și în majoritatea țărilor, structura în cauză este responsabilă de elaborarea politicilor și dezvoltarea în continuare a condițiilor-cadru pentru PPP-uri și concesiuni, precum și pregătirea și punerea în aplicare a proiectelor cu sprijinul practic și asistența oferită de către unitatea consultativă de specialitate în cadrul APP – Direcția PPP. Competențele tuturor instituțiilor implicate (**Figura 7**) sunt prevăzute în capitolul III al Legii nr 179-XVI cu privire la parteneriatul public-privat .

Figura 7. Cadrul instituțional în domeniul parteneriatului public-privat



1. Aprobarea documentelor de politici și actele normative, asigurarea executării legii.
2. Elaborarea politicilor în domeniul PPP.
3. Implementează politicile PPP.
4. Coordonarea inițierii și realizării proiectelor la nivel național, avizarea studiilor de fezabilitate de interes național și local;
5. Inițierea, dezvoltarea, semnarea și monitorizarea contractelor de PPP în domeniul său de ramură.

6. Implementarea politicilor în domeniul PPP la nivel local, precum și inițierea, dezvoltarea, semnarea și monitorizarea contractelor de PPP.
7. Coordonarea tuturor activităților în domeniu între autoritățile administrației publice centrale și Direcția parteneriat public-privat.
8. Examinarea propunerilor privind participarea bugetului de stat la realizarea proiectelor de PPP, monitorizarea cheltuielilor de la bugetul de stat pentru realizarea proiectelor de PPP.
9. Asigurarea lucrărilor de secretariat ale CNPPP.
10. Consultarea Guvernului în domeniul PPP.

4.1. COMPETENȚELE AUTORITĂȚILOR PUBLICE ÎN IMPLEMENTAREA PROIECTELOR DE PPP

Guvernul Republicii Moldova este autoritatea publică ce are în competență aprobarea documentelor de politici privind dezvoltarea parteneriatului public-privat, precum și aprobarea actelor normative necesare pentru executarea Legii cu privire la parteneriatul public-privat, desemnarea autorității publice care va încheia contractele cu partenerii privați în cazul parteneriatelor public-private inițiate de către Guvern sau de autoritățile publice centrale, precum și alte funcții, reieșind din prevederile legislației.

În vederea asigurării unui sprijin politic pentru PPP la cel mai înalt nivel guvernamental, toate problemele majore legate de PPP în Republica Moldova, în conformitate cu art. 11 din Legea nr 179 din 10.07.2008, necesită să fie aprobate direct de Guvern. În primul rând, Guvernul ia o decizie cu privire la care bunuri proprietate publică a statului, lucrări și servicii de interes public național pot fi luate în considerare pentru a fi puse în aplicare printr-un PPP și aprobă obiectivele la astfel de proiecte. Guvernul este responsabil de stabilirea cerințelor de selectare a partenerului privat, aprobarea de acte normative și documentelor de politici în sfera de aplicare a PPP, inclusiv documentelor și procedurilor standard care sunt considerate necesare pentru pregătirea și punerea în aplicare a PPP.

Ministerul Economiei este autoritatea publică centrală responsabilă de elaborarea documentelor de politici privind dezvoltarea PPP în Republica Moldova și elaborarea de propuneri privind modificările și completările la actele și normele legislative și normative cu privire la proiectele destinate PPP (articolul 12 din Legea nr.179 din 10.07.2008).

În același timp, Ministerul Economiei joacă un rol important în asigurarea legăturii necesare între Guvern și alte părți interesate, în special pentru că el este responsabil de a prezenta Guvernului spre aprobare proiecte de acte normative, care sunt necesare pentru punerea în aplicare a Legii nr.179 din 10.07.2008.

Ministerul Finanțelor este autoritatea publică centrală, care are în competență examinarea propunerilor privind participarea bugetului de stat la realizarea proiectelor de parteneriat public-privat inițiate și aprobate de către Guvern, precum și monitorizarea procesului executării de către partenerul public a cheltuielilor de la bugetul de stat pentru realizarea proiectelor existente de parteneriat public-privat de interes național.

În conformitate cu articolul 13 din Legea PPP, Ministerul Finanțelor este responsabil de examinarea propunerilor care implică participarea bugetului de stat la realizarea proiectelor PPP deja aprobate și este angajat în monitorizarea cheltuielilor fondurilor aferente PPP de către partenerii publici.

4.1.1. Autorități publice executive și consultative

Agenția Proprietății Publice este autoritatea centrală, subordonată Ministerului Economiei care implementează politicile în domeniul parteneriatului public-privat, coordonează inițierea proiectelor PPP la nivel național, avizează studiile de fezabilitate pentru proiectele PPP. Agenția, prin intermediul Direcției PPP, asigură lucrările de secretariat din cadrul Consiliului Național pentru parteneriatul public-privat, precum și activitatea Rețelei interministeriale de parteneriat public-privat.

În ceea ce privește coordonarea inițierii proiectelor PPP în Moldova, rolul-cheie este atribuit Agenției Proprietății Publice și Direcției PPP din cadrul Agenției. Ca o agenție de implementare, care este în subordinea Ministerului Economiei, APP este primul punct de consultare pentru ambii parteneri publici și privați în toate aspectele legate de PPP și oferă o gamă largă de asistență consultativă pentru alte autorități publice care sunt implicate în identificarea și managementul proiectelor PPP. În plus, în atribuțiile sale de autoritate publică intră pregătirea avizării tuturor hotărârilor de Guvern menționate mai sus, în ceea ce privește obiectivele proiectelor PPP și elaborarea documentației standard, procedurilor de selectare și condițiilor generale în domeniul de aplicare al PPP care urmează a fi aprobate. De asemenea, APP asigură coordonarea generală la toate activitățile PPP la nivel național.

Direcția parteneriat public-privat este unitatea în cadrul APP cu competențe concrete în domeniu, printre care ar fi:

- ◆ coordonarea inițierii parteneriatelor public-private la nivel național;
- ◆ asistarea partenerului public în identificarea obiectivelor proiectelor de parteneriat public-privat de interes național, elaborarea cerințelor generale privind selectarea partenerului privat, precum și a condițiilor parteneriatului public-privat propuse de către autoritățile administrației publice centrale în baza studiilor de fezabilitate, prezentarea acestora Guvernului spre aprobare;
- ◆ identificarea deficiențelor și barierelor din calea realizării eficiente a parteneriatelor public-private; prezentarea către Guvern a rapoartelor anuale, publicarea analizelor statistice privind proiectele de parteneriat public-privat;
- ◆ identificarea potențialelor parteneriate public-private în baza informațiilor transmise de partenerii publici și facilitarea contactelor între aceștia și potențialii parteneri privați;
- ◆ avizarea studiilor de fezabilitate pentru parteneriatele public-private de interes național și local;
- ◆ diseminarea celor mai bune practici și recomandări în domeniul realizării parteneriatului public-privat;
- ◆ monitorizarea și evaluarea realizării parteneriatelor public-private;
- ◆ acordarea către partenerii publici și partenerii privați a asistenței necesare aplicării

Legii nr.179 din 10.07.2008;

- ♦ acordarea, la cererea oricărei persoane, de consultații în domeniul parteneriatului public-privat și instruirea personalului partenerilor publici.
- ♦ publicarea comunicatelor informative și a documentelor aferente procedurii de selectare a partenerilor privați pe pagina web a Agenției;
- ♦ ținerea evidenței parteneriatelor public-private și a riscurilor aferente realizării fiecărui parteneriat.

Consiliul Național pentru parteneriatul public-privat este o autoritate consultativă, fără personalitate juridică, instituit pentru consolidarea eforturilor în organizarea eficientă a parteneriatului public-privat, precum și pentru definirea priorităților și strategiilor de implementare a parteneriatului public-privat. Funcția de bază a Consiliului constă în evaluarea politicii statului pentru definirea priorităților și strategiilor de implementare a parteneriatului public-privat în Republica Moldova și monitorizarea PPP la nivel național. CNPPP a fost aprobat de către Guvern prin Hotărârea nr. 245 din data de 19 aprilie 2012.

Astfel, politica de stat în domeniul de aplicare a PPP, inclusiv activități în care APP funcționează în calitate de autoritate de implementare, precum și elaborarea politicilor în domeniul PPP, unde sunt evidențiate succesele, barierele și lacunele în realizarea PPP-urilor sunt asigurate și coordonate de Consiliul Național pentru PPP (Consiliul). Prin urmare, Consiliul joacă un rol important în coordonarea PPP de interes național, evaluarea eficienței acestora și propunerea modificărilor în cadrul Guvernului privind situația actuală a PPP, astfel, contribuind la crearea unor condiții favorabile pentru investiții. Ori de câte ori este necesar, Consiliul are dreptul de a sugera crearea unor grupuri de lucru speciale și de a desemna experți responsabili de pregătirea rapoartelor privind aspecte specifice.

Rețeaua interministerială de parteneriat public-privat este o structură consultativă de competență generală, fără personalitate juridică, ce presupune reprezentarea fiecărei autorități publice centrale în cadrul rețelei de către doi reprezentanți, în componența căreia sunt incluși specialiști din fiecare sector al economiei naționale pentru implementarea cu succes a proiectelor de interes public național. Totodată, rețeaua PPP reprezintă o platformă de discuții, ce permite autorităților administrației publice centrale să beneficieze de un flux de informație continuu, comunicare și consolidare a capacităților instituționale prin intermediul programelor de instruire având la bază bunele practici internaționale în domeniul parteneriatului public-privat.

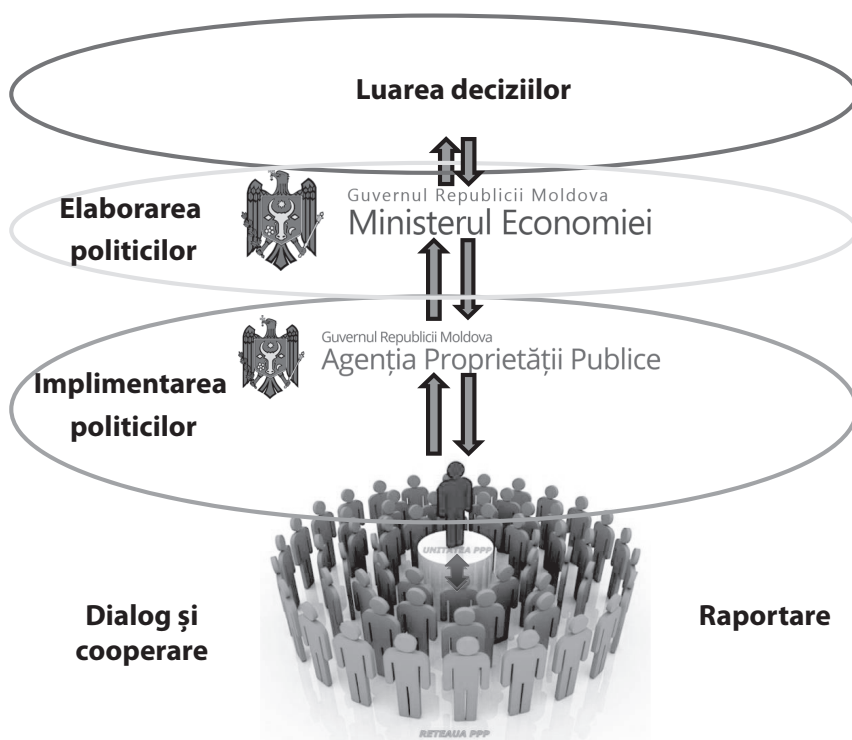
Coordonarea ședințelor rețelei și formarea/ instruirea obligatorie a membrilor săi este atribuită Direcției PPP din cadrul APP.

Competențele rețelei interministeriale de parteneriat public-privat:

- ♦ asigurarea implementării politicilor în domeniul PPP;
- ♦ identificarea deficiențelor;
- ♦ asigurarea implementării programelor de dezvoltare PPP;
- ♦ diseminarea celor mai bune practici internaționale în domeniul PPP;
- ♦ participarea la cursurile de instruire, vizitele de studiu;
- ♦ participarea în cadrul comisiilor de selectare a partenerilor privați;

- ♦ asigurarea dialogului și cooperării cu Direcția PPP în ceea ce privește;
- 1. *identificarea și coordonarea proiectelor de PPP;*
- 2. *identificarea obiectivelor și condițiilor proiectelor;*
- 3. *punerea în aplicare a documentației standard în domeniul PPP;*
- 4. *asigurarea transferului de cunoștințe și bunelor practici;*
- 5. *acordarea de asistență consultativă.*

Figura 8. Interacțiunea RiPPP



RiPPP a fost instituită în anul 2013 prin Hotărârea Guvernului nr. 255 din 11.04.2013 privind instituirea Rețelei interministeriale de parteneriat public-privat.

4.1.2. Autoritățile contractante (parteneri publici)

În conformitate cu articolul 11 din Legea nr. 179 din 10.07.2008, de competențele Guvernului ține determinarea autorităților publice care semnează contractele PPP de interes național – autoritate contractantă și, prin urmare, este responsabilă de punerea în aplicare a proiectului. În Republica Moldova acestea pot fi autorități publice centrale și, în practică, în majoritatea cazurilor, este unul dintre ministerele de resort care figurează ca partener public la un contract PPP. Acestea sunt responsabile de inițierea parteneriatelor publice private în domeniul de competență și având ca bază proprietatea publică a statului, precum și de elaborarea studiilor de fezabilitate în cazul în care intenționează inițierea

unor proiecte de PPP, precum și monitorizarea contractelor de parteneriat public-privat încheiate.

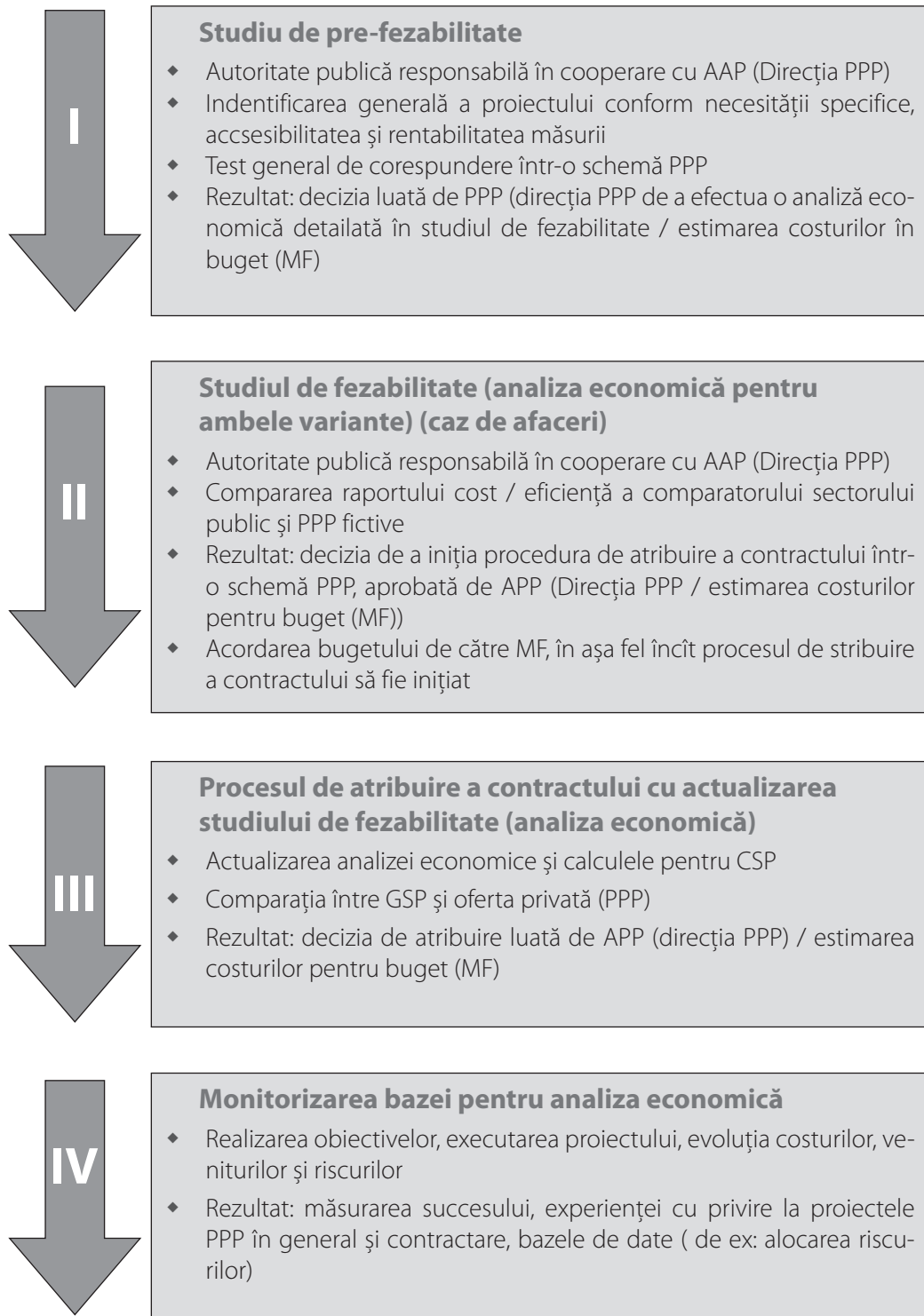
Autoritățile administrației publice locale sunt autoritățile contractante responsabile de implementarea politicilor în domeniul PPP la nivel local, precum și de inițierea, dezvoltarea, semnarea și monitorizarea contractelor de PPP inițiate la decizia acestora. Nemijlocit de competența primarului sau a președintelui raionului, după caz, ține semnarea contractelor de parteneriat public-privat și expedierea în adresa Agenției a copiilor acestora pentru a fi luate la evidență și asigurarea monitorizării și controlului realizării proiectelor de parteneriat public-privat în raza unității administrativ-teritoriale respective.

Un rol important în acest context este atribuit administrațiilor publice locale (consilii municipale și raionale, primari de municipii și președinți de raioane). Pe lângă aprobarea infrastructurilor și serviciilor de interes public local, care sunt sugerate pentru a fi implementate prin PPP și rolul decisiv pe care îl joacă în procesul de selectare a partenerului privat, competențele lor includ monitorizarea proiectelor locale PPP.

4.2. PROCESUL DE IMPLEMENTARE A PROIECTULUI DE PPP

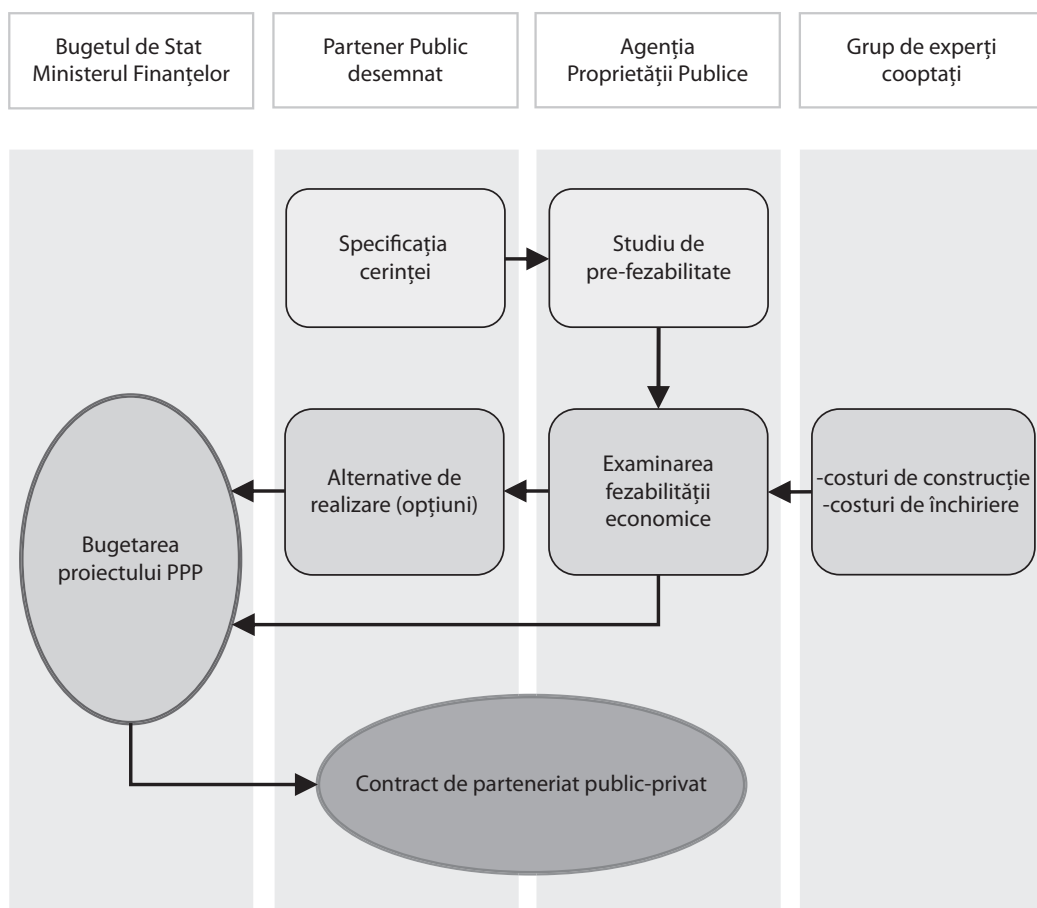
Proiectele PPP potențiale trec prin mai multe etape până acestea pot fi puse în aplicare. Procesul general poate fi structurat în diferite etape. Fiecare etapă duce la o decizie luată de către factorii de decizie responsabili. Intrarea într-o fază următoare înseamnă întotdeauna mai multe eforturi și mai multe cheltuieli, astfel încât costurile pentru modificare sau stopare a proiectului cresc.

Acest capitol ar trebui să ofere o imagine de ansamblu asupra procesului de structurare a proiectelor de la identificarea acestora până la sfârșitul duratei contractului și ar trebui să sprijine înțelegerea procesului de către fiecare participant la proces, pentru a înțelege rolurile și sarcinile lor, cine este responsabil pentru decizii și ce măsuri vor urma în acest proces. Procesul poate fi completat cu subsecvențe pentru fiecare sector, cu furnizarea informațiilor mai detaliate.

Figura 9. Etapele de implementare a proiectului PPP

La prima etapă, un proiect trebuie, în general, identificat ca răspuns la o necesitate specifică, cu posibilitatea generală de a-l finanța, reieșind din rentabilitatea analizată, care respectiv rezultă dintr-un studiu de pref fezabilitate în care se conturează și varianta aleasă de finanțare. La acest studiu de pref fezabilitate ar trebui să lucreze, în principal, autoritatea publică responsabilă pentru potențialele proiecte PPP în coordonare cu APP. Pe baza studiului de pref fezabilitate ar trebui să existe o decizie, dacă proiectul ar putea fi fezabil, în general, și ar putea fi realizat într-un PPP sau nu. Prin urmare, trebuie să fie efectuată analiza economică a întregului ciclu de viață a proiectului. În această ordine, rezultatele studiului de pref fezabilitate este oportun să fie avizate de către APP. Costurile estimative pentru întregul ciclu de viață a proiectului, în cazul în care acesta necesită a fi subvenționat, trebuie să fie transmise Ministerului Finanțelor pentru planificarea bugetului de stat pentru următorii ani.

Figura 10. Managementul APC în atribuirea contractelor PPP



Următoarea etapă în procesul structurat este Studiul de Fezabilitate care este inițiat de către partenerul public. Analiza economico-financiară trebuie să fie calculată mai profund și să ofere o comparație între realizarea proiectului de către autoritatea publică prin sche-

mă de achiziții sau într-o schemă PPP. În acest caz, autoritatea publică responsabilă trebuie să creeze un comparator al sectorului public (CSP), în ceea ce privește avantajul economic sau dezavantajul fiecărei opțiuni. În această fază realizarea proiectului într-o schemă PPP trebuie să fie o variantă fictivă cu ipoteze care derivă din experiența altor proiecte și de pe piața PPP. Ambele variante trebuie să fie calculate în condiții de cadru identice și timp. Compararea dintre beneficiile financiare și non-financiare, costuri și riscuri conduce la rezultatul dacă un proiect PPP permite anticiparea avantajelor economice sau nu (evaluare calitate /preț prin metoda actualizată netă și evaluare cost-beneficiu).

Deoarece rezultatele din Studiul de Fezabilitate sunt convertite în analiza rentabilității, aceste date trebuie să fie actualizate periodic, atunci când apar ajustările din CSP sau în procesul de atribuire¹³. La sfârșitul procesului de atribuire odată cu primirea ofertelor finale de la parteneri privați, analiza rentabilității urmează să primească actualizarea finală. În analiza finală se arată dacă ofertele private rezultă într-un avantaj economic față de referința actualizată CSP sau nu. În cazul unui rezultat pozitiv proiectul poate fi atribuit ofertantului câștigător. Avizarea trebuie să se facă prin intermediul APP, în timp ce ajustările majore din cadrul proiectului, cele ce rezultă în costuri mai mari, în cazul PPP cu finanțarea de la bugetul de stat, în general, trebuie să fie convenite cu MF în timpul procesului de concurs. Rezultatele comparației finale trebuie să fie transferate la MF pentru actualizarea în bugetul de stat.

Pe durata de viață a contractului, proiectul trebuie să fie gestionat și monitorizat de către partenerul public. În acest caz, autoritatea publică evaluează capacitatea privind îndeplinirea obligațiilor convenite în contract. Ar putea să apară ajustări la plată pe durata ciclului de viață a contractului, astfel încât costurile actualizate să fie transferate către MF pentru actualizări la bugetul de stat¹⁴.

Diferite faze și instrumente pentru compilarea analizei economice sunt explicate în mod detaliat în glosar și în capitolele 4.6 - 4.10 ale prezentului manual.

4.3. IDENTIFICARE DE PROIECT

Proiectele PPP au aceleași obiective comune de a promova bunăstarea socială și economică a țării și, de asemenea, aceeași problemă a resurselor bugetare limitate pentru a atinge aceste obiective. Prin urmare, este extrem de important pentru Republica Moldova să fie în măsură să identifice și să realizeze proiecte potențiale „de succes” și, în același timp, să dezvolte capacitățile de a expertiza și identifica din timp proiecte „de insucces” la o fază timpurie.

Răspuns la o necesitate specifică

Toate proiectele de investiții publice trebuie să răspundă la o necesitate identificată. O astfel de necesitate ar putea fi considerată o acțiune care ar aborda o problemă serioasă cu privire la condițiile economice sau sociale ale unui oraș, municipiu, regiune sau chiar a întregii țări. O necesitate este diferită de o doleanță, realizarea căreia ar fi oportună, însă ar putea fi nerealizabilă.

Necesitățile sunt adesea exprimate de guverne prin diferite documente de politici legate de diferite sectoare ale economiei. Guvernele publică aceste documente pentru

consultare cu societatea civilă. Experiența a arătat că cele mai reușite proiecte PPP sunt cele care sunt motivate de o necesitate ușor identificată. Un exemplu bun în acest sens ar fi un proiect care a fost necesar pentru a se conforma cu un termen legal strict privind îmbunătățirea condițiilor de mediu.

Prioritizarea proiectului

În general, nu există aproape nici o țară din lume care își poate permite să aprobe toate proiectele care demonstrează o valoare economică pozitivă și guvernele trebuie să prioritizeze la rândul lor proiectele. În mod logic, în scopul de a asigura cea mai bună rentabilitate a investiției publice, proiectele care obțin cea mai mare valoare economică urmează a fi aprobate primele. Cu toate acestea, în practică, lucrurile se întâmplă foarte rar în acest fel. Prioritățile politice sunt cele mai frecvente cauze de ce proiectele date au un avantaj în fața celorlalte proiecte.

Guvernele pot decide că există sectoare mai importante ale economiei în anumite etape ale ciclurilor economice. Funcționarii publici implicați în evaluarea proiectelor de capital vor fi conștienți de faptul că datoria lor principală este de a stabili date și de a prezenta aceste date către guverne, ca cele din urmă să ia decizia. În acest context, este mai ușor de a acorda preferință proiectelor financiar independente, decât celor care ar putea fi prioritizate, pentru că acestea au un impact limitat asupra bugetului municipal sau de stat. Alte proiecte ar putea fi privite drept mobilizatoare de capital privat în schimbul subvenției publice limitate.

4.3.1. Determinarea obiectivelor proiectului

Vor exista întotdeauna numeroase idei de proiecte în orice autoritate publică. Prin urmare, este important de a avea un proces de evaluare la nivel strategic, astfel încât doar proiectele care sunt în măsură să îndeplinească criteriile de bază, să fie dezvoltat¹³.

La nivelul central doar proiectele care sprijină obiectivele politice ale guvernului și obiectivele de dezvoltare socială și economică ale țării ar trebui luate în considerare. Publicarea unor astfel de aspecte oferă transparența de intenție, precum și responsabilitatea pentru realizare sau incapacitatea de a realiza, după caz.

Un proiect poate urmări doar atingerea unui singur obiectiv de politici sau poate avea scopul de a atinge mai multe decât unul. Claritatea cu privire la obiective oferă baza pentru examinarea modurilor în care obiectivele pot fi atinse și, de asemenea, bază pentru a evalua eficacitatea de post-implementare a proiectului.

În Republica Moldova, Guvernul, conform competențelor sale, aprobă lista bunurilor proprietate publică a Statului și Lista lucrărilor și serviciilor de interes public național (Anexa 6, vezi HG nr.419 din 18.06.2012, care se actualizează periodic).

4.3.2. Aprecierea succesului unui proiect PPP

Aprecierea succesului unui proiect ar trebui să fie în întregime legată de obiectivele proiectului, asigurându-se în orice moment că obiectivele sunt exprimate în termeni de rezultate.

În cazul în care, de exemplu, o autoritate în domeniul ocrotirii sănătății dorește să reducă decesele prin atacurile de cord cu 30% în 10 ani, prin construirea unui număr de centre

regionale cardiace, acest lucru prezintă un mijloc clar și transparent pentru identificarea gradului de succes care poate fi atribuit proiectului.

Obiectivul economic ar trebui să fie ca beneficiile non-financiare să rămână mai mari decât costurile finale ale proiectului realizat, întrucât obiectivele financiare trebuie să se bazeze pe disponibilitatea activului asupra bugetului și a perioadei de timp¹⁴.

4.4. ECHIPA PROIECTULUI

4.4.1. Administrarea proiectului

Lucrul tehnic în procesul de inițiere și realizare a unui proiect PPP necesită a fi realizat de o Echipă de proiect instituită de partenerul public și cu suportul unor consultanți externi, experți și specialiști cooptați de autoritatea publică, antrenați în dezvoltarea proiectului, care asigură suport consultativ și tehnic echipei de proiect.

Nivelul de pregătire a grupului de experți și modul în care este condusă echipa va avea întotdeauna un impact substanțial asupra rezultatului și calității proiectelor PPP.

Administrarea, supravegherea și procesele de luare a deciziilor ar trebui să fie cât de eficiente posibil. În cazul în care potențialii investitori nu văd aceste lucruri în proiect, ei vor fi îngrijorați de faptul ca proiectul să nu fie constrâns de birocrăție și ar putea ca în cele din urmă, după ce s-a irosit mult timp și bani, proiectul să nu fie implementat. Ei cel mai probabil vor refuza să participe la concurs.

Persoana responsabilă principală (PRP) pentru un proiect major (și PPP-urile sunt adesea proiecte majore) ar trebui să fie cel mai înalt oficial din autoritatea publică contractantă, iar liderul echipei de proiect – managerul executiv de proiect, fiind subordonat PRP, necesită de a avea experiență de durată într-un proiect de o asemenea importanță.

De asemenea, trebuie remarcat faptul că Echipa de proiect-Grupul de lucru creat în cadrul autorității desemnate în calitate de partener public are un rol executiv, fiind un organ consultativ, compus din experți ce furnizează comentarii, consultanță și suport tehnic echipei de proiect. Deoarece se recomandă ca actori importanți din cadrul autorității să fie incluși în acest grup de lucru, se va asigura funcția că cele mai importante probleme vor fi aduse la cunoștința oficialului cel mai înalt responsabil pentru proiect (PRP).

Experiența pe parcursul mai multor ani a demonstrat că atunci când echipa de proiect este formată dintr-un număr mare de funcționari/ specialiști și când aceștia primesc mandat executiv, ca rezultat pot fi proiecte care sunt compromise prin încercarea de a îndeplini cererile tuturor membrilor în scopul de a se ajunge la o decizie. De asemenea, atunci când deciziile importante se bazează pe aducerea unui număr mare de oameni împreună într-o ședință, întârzierile în coordonarea acestor întâlniri pot fi uneori semnificative. Riscul că întârzierile neprevăzute sunt posibile în general constituie un factor de descurajare pentru investitori. Prin urmare, orice potențial ofertant/investitor înainte de a se angaja să facă o ofertă va examina inclusiv și modul de administrare a proiectului.

Astfel, conform bunelor practici internaționale, în cadrul echipei de proiect pot fi aplicate următoarele reguli:

1. Toți cei implicați în proiect trebuie să înțeleagă rolul lor în proiect și rolurile colegilor.

2. Toți trebuie să înțeleagă cine și de ce este responsabil.
3. Managerul de proiect trebuie să aibă autoritatea să ia toate deciziile cotidiene. Limita mandatului în general trebuie să fie mai degrabă liberală, decât restrictivă.
4. Ar trebui să existe o legătură de raportare directă între managerul de proiect și oficialul principal responsabil din cadrul autorității, pentru ca mai multe decizii importante să fie luate rapid.
5. Autoritatea ar trebui să evite incomodarea proiectului cu multiple comisii/ grupuri de lucru/ consilii consultative etc., care ar putea crea confuzie în procesul de luare a deciziilor și acordurilor de responsabilitate, care ar putea duce la întâzieri în implementare. Aceste organisme ar putea fi eficiente numai dacă au termeni clari de referință și tuturor părților interesate le este clar că acestea nu dețin mandat executiv în cadrul proiectului.

4.4.2. Consultanță externă

Punctul principal de contact privind consultațiile în toate aspectele legate de PPP în Moldova este Agenția Proprietății Publice (Direcția PPP din cadrul APP) și tuturor părților interesate este recomandabil să direcționeze întrebările lor mai întâi la această autoritate. Cu toate acestea, va rămâne întotdeauna o multitudine de probleme care trebuie luate în considerare în orice proiect PPP. Nivelul lor de complexitate de multe ori solicită recurgere la expertiză externă, deși asistența unor astfel de consilieri externi este de obicei destul de costisitoare. Prin urmare, este important să se înceapă evaluarea prin capacitățile existente în cadrul autorității publice și să se facă apel la consilieri externi doar pentru expertiza lor specifică juridică, tehnică și/sau financiară.

Figura 11. Exemple de structurare a serviciilor specifice pe categorii

Servicii furnizate		
Consultanță juridică	Consultanță tehnică	Consultanță financiară și economică
1. Pregătirea unui contract PPP 2. Revizuirea legală a ofertelor depuse	1. Evaluarea cererii pentru servicii 2. Probleme aferente terenurilor și proprietății 3. Elaborarea acordurilor la nivel de serviciu	1. Elaborarea analizei economice pentru proiect 2. Consultări de piață 3. Evaluarea fiabilității financiare și accesibilitatea proiectului 4. Structurarea cerințelor de finanțare 5. Asistență la proceduri de atribuire 6. Negocieri cu băncile

Autoritatea publică competentă ar trebui să înceapă prin luarea în considerare a domeniilor de expertiză care nu pot fi prevăzute cu competență în cadrul propriei organizații. Aceasta ar trebui să enumere aceste servicii specifice pe categorii. De asemenea, ar trebui să existe diferite liste de servicii cerute de autoritate care ar putea fi în mod rezonabil

furnizate de un specialist în jurisprudență, un specialist financiar și economic și/sau de un specialist tehnic.

Aceste liste ar trebui să constituie apoi baza „ofertelor pentru servicii” care vor fi emise de autoritatea publică. O procedură competitivă pentru a găsi consilieri buni, atâta timp cât este efectuată corect, va avea ca rezultat, de obicei, un raport bun de preț/ calitate. Este normal să achiziționezi trei firme de consultanță diferite pentru cele trei categorii principale de competențe. Când acestea sunt numite, consilierii trebuie să se întrunească cu echipa de proiect cu care vor conlucra la realizarea proiectului.

La selectarea consilierilor externi pentru proiectul PPP este recomandat de a pune accentul pe experiența conexasă care necesită să fie legată de caracterul specific al proiectului și să aibă un nivel ridicat de experiență anterioară în proiecte PPP, de preferință în mai multe țări. O atenție deosebită trebuie acordată experienței consultanților individuali propuși de firmele de consultanță, mai degrabă decât experienței generale a firmei. Nu există nici un sens în numirea serviciilor unei firme în cazul în care consultantul individual care este trimis să lucreze la proiect nu are experiență directă sau relevantă.

4.5. COSTURI DE ÎNȚIERE A PROIECTELOR DE PPP

Autoritățile publice responsabile care au decis să pună în aplicare un proiect PPP trebuie să fie pregătite să investească resurse financiare substanțiale în pregătirea proiectului. Studiul de fezabilitate, în special, poate fi costisitor.

Aceste costuri ar putea fi reduse atunci când partenerul public are deja experiența de implementare a PPP și deja sunt elaborate modele contractuale. De asemenea, trebuie luat în considerare faptul că multe dintre aceste costuri ar trebui să fie acoperite în cadrul unui proiect bine pregătit de finanțare convențională. Trebuie avut în vedere, de asemenea, faptul că fondurile investite în pregătirea personalului propriu reprezintă o investiție în calitatea eventuală a proiectului. Motivul pentru care costurile de instruire sunt atât de semnificative se datorează numărului limitat de experți calificați în elaborarea proiectelor PPP.

4.6. CONȚINUTUL STUDIILOR DE PREFEZABILITATE ȘI FEZABILITATE

4.6.1. Studiul de prefezabilitate

Înainte de orice considerație serioasă cu privire la metoda de implementare (dacă un proiect va deveni un proiect PPP sau nu, sau va fi finanțat în mod convențional), autoritatea publică responsabilă ar trebui să elaboreze un document (adesea numit un studiu de prefezabilitate)¹⁵, care investighează parametrii de bază ai proiectului propus.

Acesta ar trebui să includă informații privind următoarele:

1. Descrierea generală a proiectului, sectorul, locația, sumarul situației existente (statutul proiectului, lucrări de pregătire și documente).
2. Corelarea proiectului cu Planurile Strategice de Dezvoltare ale partenerului public.

3. Care sunt obiectivele proiectelor exprimate în termeni de rezultate?
4. Care va fi durata totală a proiectului, inclusiv planificare, construcție și operare? Acte legislative, acorduri internaționale ce reglementează domeniul, ce opțiuni sunt disponibile pentru a realiza aceste obiective?
5. Opțiunile ar trebui examinate pentru beneficiile care urmează a fi realizate.
6. Opțiunile trebuie examinate din perspectiva costurilor pe care o să le suporte. Acest lucru nu înseamnă doar capitalul inițial anticipat, dar, de asemenea, costurile operaționale și de întreținere anticipate pe întreaga durată de viață a proiectului.
7. Este posibil ca suma beneficiilor să aibă o valoare mai mare decât suma costurilor?
8. Riscurile implicate în fiecare opțiune ar trebui să fie luate în considerare. Sunt unele riscuri inacceptabile în contextul obiectivului?
9. Care ar fi cea mai bună opțiune de implementare pentru proiect? Ar putea ca capitalul din sectorul privat să fie angajat în realizarea PPP mai rentabil decât fondurile publice? Dacă da, de ce?
10. Există suficient interes de piață într-o astfel de implementare?
11. Autoritatea publică responsabilă are calificările necesare între oficialii săi pentru implementarea proiectului ?
12. O recomandare pentru a continua sau nu proiectul și o declarație a opțiunii preferate pentru întrunirea obiectivelor cu strategia preferată de implementare.
13. O descriere a planului de lucru și modalitatea în care proiectul va continua. Acest document va avea forma unei liste de acțiuni și un plan temporal (program) privind termenul de realizare a fiecărei acțiuni.

Rezultatele studiului de prefazabilitate ar trebui să dea răspunsuri relevante pentru factorii de decizie privind continuarea elaborării proiectului. Studiul de prefazabilitate va răspunde la mai multe întrebări legate de proiect și va oferi informații relevante pentru factorii de decizie.

Un studiu de prefazabilitate devine fundamentul analizei rentabilității proiectului. În cadrul analizei rentabilității este profilat proiectul în general (de exemplu, gama lucrărilor de construcții, durata proiectului, etc.) și diferite variante pentru a le realiza. În acest sens realizarea proiectului într-o schemă convențională sau PPP este diferită din punctul de vedere al realizării proiectului de către autoritatea publică, pentru că multe sarcini sau părți ale acestora pot fi date partenerului privat (de exemplu, lucrările de construcții, activități de finanțare, riscuri), în timp ce partenerul public își asumă rolul de monitorizare a contractului, după caz a plăților partenerului privat. În faza următoare, analiza rentabilității este transferată ca bază pentru Studiul de Fezabilitate și analizele ulterioare.

Analiza rentabilității ar trebui să fie considerată un document dinamic care ar trebui să fie actualizat periodic, odată cu apariția noilor informații sau datelor mai exacte. Având în vedere că studiul de prefazabilitate urmărește doar să facă aproximări ale costurilor și beneficiilor, este important de a studia evenimentele în timpul planificării proiectului care ar putea afecta evaluarea inițială. Asemenea evenimente ar putea include inflația prețului de construcție, schimbări ale condițiilor economice și financiare (naționale și internaționale) și condițiilor sociale.

O schimbare semnificativă sau o serie de mici modificări combinate ar putea fi suficient pentru a schimba avizul inițial cu privire la fezabilitatea proiectului. În timp ce decizia finală de a continua sau nu revine autorității publice responsabile. Trebuie recunoscut faptul că în cazul unui proiect PPP un studiu de fezabilitate nefavorabil sau o analiză a rentabilității nefavorabilă va submina grav perspectivele de a primi sprijin adecvat din partea ofertanților în sectorul privat și, desigur, de la finanțatorii lor.

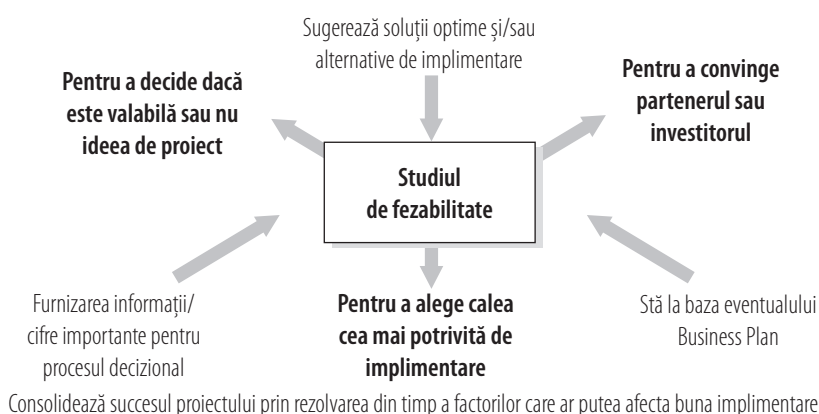
Analiza rentabilității în cazul așa-numitor „bunelor practici în domeniu” este încontinuu actualizată până la punctul când documentele de finanțare sunt semnate pentru a recunoaște valorile finale „reale” atribuite proiectului. Acest proces de actualizare a evoluției proiectului facilitează o evaluare „ex - post” care poate demonstra cum evoluează de fapt proiectul în raport cu așteptările din analiza de rentabilitate. Avantajul acestui exercițiu este important pentru identificarea greșelilor și respectiv, evitarea lor în alte proiecte pe viitor.

4.6.2. Studiul de fezabilitate

În Studiul de fezabilitate, concluziile Studiului de pref fezabilitate trebuie să fie analizate mai profund. Aproximările de costuri, beneficii și riscuri ar trebui să fie înlocuite cu date stabile și detaliate. În plus, în Studiul de fezabilitate ar putea fi incluse date și informații mai relevante¹⁶. Cel puțin Studiul de fezabilitate trebuie să permită factorilor de decizie în această fază să decidă dacă un proiect ar putea fi atribuit la o schemă PPP sau nu. De asemenea, trebuie să se țină cont de ajustările în structura proiectului și la analiza rentabilității. În acest sens, analiza rentabilității trebuie, de asemenea, să fie actualizată periodic în timpul procesului de atribuire până când proiectul ar putea fi atribuit unui partener privat.

Următoarea ilustrație arată importanța Studiului de fezabilitate de-a lungul întregului proces PPP, nu doar la începutul lui.

Figura 12. Importanța studiului de fezabilitate



Conținutul studiilor de fezabilitate este determinat de următoarea structură în mod tipic urmată de autoritățile publice relevante.

Capitol din studiul de fezabilitate	Conținutul și scopul acestor capitole
Rezumat executiv și concluzii principale	Un rezumat executiv de a fi publicat pe situl Agenției. Acest element de raport ar trebui să fie scris în așa fel încât să fie făcut public și din aceste considerente nu include informații confidențiale sau comercial sensibile (maximum 2 pagini).
Introducere și domeniul de aplicare al studiului de fezabilitate	O scurtă descriere a caracterului de proiect, domeniul de aplicare a studiului de fezabilitate și aspecte –cheie de a fi adresate
Specificații inițiale privind rezultatele	De a defini cerințele specificațiilor pentru proiect în contextul implementării prin PPP în comparație cu metoda convențională
Evaluare de cerere	De a determina necesitatea pentru proiectul vizat
Evaluarea preliminară a riscurilor	De a identifica riscurile semnificative în cadrul proiectului (inclusiv riscuri statutare de proces) și de a considera alocarea lor optimă între sectorul public și cel privat, în contextul alternativelor de contracte PPP. Aceasta ar trebui să dezvolte, de asemenea, impactul probabil al costurilor pentru fiecare risc major pentru ambii parteneri
Evaluarea fiabilității juridice	Investighează și raportează asupra aspectelor juridice specifice, unde este cazul
Consultarea cu actorii vizati	Care ar trebui să ia în considerare aspectele care ar putea afecta toate părțile interesate (cunoscute sub numele de „actori”), cu referire în special la impactul asupra personalului, și la domeniul de aplicare pentru a le implica în procesul PPP
Evaluarea raportului cost-eficiență	Care ar trebuie să furnizeze o analiză inițială cantitativă și calitativă de cost- eficiență a fiecărei din opțiunile de atribuire (proiectare-construcție/ proiectare-construcție-operare/ proiectare-construcție-operare-finanțare/ asociere prin participatie/ varianta convențională etc.) ce vizează potențialele avantaje și dezavantaje ale fiecărei opțiuni. Evaluarea raportului cost-eficiență ar trebui, de asemenea să includă o analiză precedentă, adică o revizuire a experienței cu tipuri similare de contracte;
Sondări pe piață la trei elemente majore ale proiectului (construcție și dezvoltare; administrarea infrastructurii; finanțarea sectorului privat)	Pentru a stabili următoarele a) experiența anterioară cu tipul de proiect vizat b) cunoașterea procedurilor și conceptelor PPP c) determinarea interesului general de piață în dezvoltare d) discutarea diferitor mecanisme de plată care ar putea fi folosite e) identificarea alocării adecvate de riscuri
Evaluarea rentabilității	Se consideră dacă proiectul este „bancabil”, adică dacă va atrage investiții private. Acest element este necesar numai în cazul probabilității că proiectul va solicita finanțare privată substanțială, de ex. din partea investitorilor bancari, pentru a fi implementat și
Selectarea opțiunilor de atribuire	Constatățile principale stabilite în diferite secțiuni ale raportului și asamblate pentru a face recomandări clare privind modul de realizare a proiectului, inclusiv selectarea procedurii relevante de atribuire

Autoritățile locale ar trebui să considere crearea unui Grup Director căruia îi vor raporta în bază periodică specialiștii angajați în elaborarea studiului de fezabilitate. Aceasta se va face pentru a asigura că:

1. studiul rămâne concentrat pe aspectele ce trebuie adresate; și

2. studiul este elaborat în termeni rezonabili.

Un alt plan detaliat al conținutului unui studiu de fezabilitate este anexat la acest Manual în Anexa IV. Alte instrucțiuni privind elaborarea Studiului de Fezabilitate se regăsesc în Regulamentul privind aprobarea procedurilor standard de selectare a partenerului privat aprobat prin HG nr. 476, secțiunea 2. Metodele și instrumentele sunt explicate în capitolul următor „Evaluarea proiectelor potențiale și managementul riscurilor”.

4.7. EVALUAREA PROIECTELOR POTENȚIALE ȘI MANAGEMENTUL RISCURILOR

Mijloacele de implementare și finanțare a unui proiect nu ar trebui să aibă un impact prea puternic asupra procesului de evaluare și selectare a proiectelor. Un proiect neeficient sau nerentabil va rămâne mereu un proiect nereușit și o asemenea formă de implementare PPP nu-l poate transforma în mod magic într-unul bun. Prin urmare, este important să se utilizeze un singur sistem de evaluare a proiectelor, care include proiectele finanțate de la buget, de donatori sau prin intermediul PPP-ului, pentru a asigura consecvența în selecția și corectitudinea la stabilirea priorităților. Alternativa ar crește riscul de dezvoltare a sistemelor paralele, ceea ce înseamnă:

1. Fragmentare între părțile capitale și recurente ale bugetului, precum și proiecte care sunt aprobate fără luarea în considerare adecvată a resurselor pentru acoperirea costurilor ulterioare operaționale și de întreținere.
2. Risc sporit de viitoare șocuri fiscale dacă pasivele explicite sau contingente se vor materializa.
3. Lipsa de coordonare între entitățile responsabile ale administrației publice centrale, ceea ce duce uneori la programare dublă.
4. Nu ar fi o singură instituție în măsură să ofere o imagine de ansamblu coerentă unică a activităților de dezvoltare socială și economică a țării.
5. Ar fi dificil de a asigura că toate proiectele aprobate sunt accesibile.

Implementarea oricărui proiect individual al PPP trebuie să conducă întotdeauna la un mai bun „raport preț/ calitate” decât implementarea prin mijloace convenționale (achiziții). În comun cu alte proiecte de investiții publice, proiectele PPP ar trebui să fie selectate numai după ce analiza completă de cost-beneficiu (ACB) și metoda valorii actualizate nete (VAN) vor demonstra că proiectul este rentabil.

De asemenea, de o importanță critică pentru selectarea proiectelor este o înțelegere deplină a mediului concurențial pentru proiectele PPP în sectorul ales. În majoritatea cazurilor, există doar câteva companii la nivel global, care au capacitatea de a se angaja în proiecte PPP la scară mai mare. Uneori, există mai multe propuneri de proiecte decât ofertanți potențiali. Dacă, de exemplu, o autoritate implementatoare vrea să-și procure un proiect de asistență medicală prin intermediul PPP, ar trebui să fie sigură că nu există un număr mare de proiecte similare concurente în țările vecine pentru că acest lucru va afecta șansele de succes. De aceea este important de a se consulta cu APP, care va deține informații de piață despre activitatea PPP în toate sectoarele.

Faptul că există mai multe proiecte decât resurse pentru oferte și finanțarea lor în sectorul privat ar trebui să mențină autoritățile publice conștiente de faptul că, cu excepția cazului în care proiectele lor au fost pregătite la cel mai înalt nivel de calitate, șansele lor de a încheia un contract satisfăcător PPP vor rămâne mici. Dacă sunt implementate bine, proiectele PPP s-au dovedit a fi un instrument valoros pentru implementarea eficientă a multor tipuri de proiecte de infrastructură și de prestare a serviciilor publice. Dacă sunt implementate prost, ele pot lăsa o moștenire de datorii și așteptări decepționate de-a lungul mai multor decenii.

După cum este menționat în capitolul 4.1., procesul de dezvoltare a proiectului trece prin diferite faze. Următoarele elemente ale raportului preț/ calitate sunt axate pe decizia dacă un proiect ar trebui să intre în faza de concurs sau nu, precum și decizia de a atribui un proiect unui ofertant privat. Prin urmare, metodele de calcul descrise aici ar trebui utilizate în ambele etape, iar calculele și documentația necesită a fi actualizate periodic în timpul procesului de atribuire. În plus, se recomandă să se utilizeze aceste metode de calcul și în faza de pre-fezabilitate, într-un calcul mai puțin detaliat, când ar putea fi folosite datele existente. Dacă se utilizează aceleași metode de calcul, aceasta este benefic, pentru că factorii de decizie și intermediarii sunt familiarizați cu ele și actualizarea cu date reale este mai simplă.

4.7.1. Colectare de date

Este evident că calculele privind analiza preț/ calitate sunt bazate pe date relevante. Așadar, cerințele pentru colectare de date derivă din metoda de calcul. În special, în studiul de fezabilitate, toate datele (costurile, veniturile, riscurile) și calculele, trebuie reflectate pe întreaga durată de viață a proiectului, separate în diferite elemente ale unui proiect PPP (ex. lucrări de construcție, separate ulterior în lucrări de întreținere, lucrări în teren etc.). Este util de a elabora un grafic standardizat pentru colectare de date unde se pot face ușor actualizările.

Lista de mai jos arată cerințele de bază pentru date:

- ◆ nomenclator al datelor;
- ◆ data colectării;
- ◆ statutul datelor (unele date existente ar putea fi suficiente, altele ar putea necesita să fie actualizate);
- ◆ formatul datelor (cu/fără taxe);
- ◆ datele pentru fiecare an din durata proiectului.

Colectarea datelor este baza pentru identificarea riscurilor pentru că riscurile sunt inerente în costuri și venituri. Riscurile ar putea apărea pe întreg ciclul de viață al unui proiect și ar putea avea un impact relevant asupra calculelor și, prin urmare, asupra deciziei și bugetului.

4.7.2. Identificarea și evaluarea riscurilor

Trebuie subliniat în prealabil că fiecare proiect implică mai multe tipuri de riscuri, chiar și atunci când un proiect are doar scopul de a construi un activ. Negocierile privind alocarea de riscuri cu potențialii parteneri privați sunt purtate în timpul procesului de atribuire. În cazul tuturor proiectelor PPP, toate riscurile legate de proiect trebuie să fie identificate și evaluate, pentru a se putea lua o decizie cu privire la cea mai bună alocare a riscurilor.

Deci, riscurile sunt alocate partenerului care este în cea mai bună poziție de a le gestiona și influența, partenerul privat va pune un preț (de obicei cunoscut sub numele de garanție) la riscurile alocate lui și le va lua în considerare la oferta sa. Evaluarea cantitativă a riscului constă, de obicei, din calcularea așa-numitei valori de risc: riscurile identificate sunt apoi prioritizate în funcție de probabilitatea de apariție a acestora și de nivelul așteptat de daune aferente.

$$\text{Valoare la risc} = \text{probabilitatea de apariție (în\%)} \times \text{nivelul de daune (în\%)}$$

În cazul în care riscurile pot fi acoperite de asigurări comerciale, prima de asigurare care trebuie plătită ar trebui să fie folosită ca bază de comparație.

În etapele timpurii de analiză, chiar și datele brute ar trebui folosite pentru prima evaluare a riscurilor, pentru că ar putea avea un efect semnificativ asupra costurilor unui proiect. În unele cazuri, este util de a schimba condițiile proiectului (de exemplu, riscurile majore identificate în ultimii ani ai proiectului ar putea scurta durata unui proiect).

Este recomandat în etapele ulterioare de a evalua riscurile în colaborare cu câțiva participanți. Este important ca în special experții tehnici din autoritatea publică responsabilă, cu cunoștințe specifice despre proiect, să ia parte la evaluare. În varianta optimă, acești experți sunt implicați în întregul proces de atribuire și mai sunt responsabili și de colectarea datelor în aceste domenii¹⁷. În cadrul autorității, în baza evaluării riscurilor se va elabora și o posibilă alocare de riscuri. La etapele de inițiere a proiectului (precum studii de fezabilitate) aceasta demonstrează dacă riscurile pot fi transferate unui partener privat într-un mod benefic.

Așadar, autoritatea publică evaluează riscurile și le alocă într-o schemă de riscuri din perspectiva sa. Ulterior, în procesul de atribuire, informația despre alocarea riscurilor revăzute este furnizată ofertanților privați, pe când unele din ele ar putea face obiectul negocierilor¹⁸.

Cu referire la articolul 35 al Legii nr. 179-XVI din 10.07.2008, în 2013 a fost aprobată Matricea preliminară de repartizare a riscurilor. Ea a fost elaborată în Ordinul nr. 143 din 2 august 2013 al ME (Monitorul Oficial nr. 182-185/1269 din 23 august, 2013). Este anexă la acest manual.

În ceea ce privește matricea, unele riscuri ar putea să nu fie relevante într-un anumit proiect.

4.7.3. Matricea riscurilor

În determinarea nivelului de risc asociat unui proiect PPP trebuie considerate două elemente-cheie:

- ♦ Probabilitate: Cât de probabil este producerea riscului potențial?

- ♦ Consecințe: Ce s-ar întâmpla dacă se produce riscul potențial?

Matricea de evaluare a riscurilor (figura 13) este de obicei utilizată pentru a determina nivelul de riscuri identificate într-un proiect PPP. Nivelul de risc pentru fiecare cauză primordială se raportează ca unul scăzut (culoare verde), moderat (culoare galbenă) sau înalt (culoare roșie).

Figura 13. Matricea de evaluare a riscurilor

↑ probabilitate

5	X	Z	Y	Y	Y
4	X	Z	Z	Y	Y
3	X	X	Z	Z	Y
2	X	X	X	Z	Z
1	X	X	X	X	Z
	1	2	3	4	5

consecință →

Nivelul de probabilitate pentru fiecare cauză primordială a riscului este stabilit în baza criteriilor specificate (Figura 14).

De exemplu, dacă cauza primordială are un procentaj de apariție a riscului de 10% sau mai puțin, probabilitatea de corespundere este nivelul 1.

Figura 14 . Criterii de nivele de probabilitate

Nivel	Probabilitate	Probabilitate de apariție
1	Improbabilă	~ 10 %
2	Puțin probabilă	~ 30 %
3	Probabilă	~ 50 %
4	Foarte probabilă	~ 70 %
5	Aproape sigură	~ 90 %

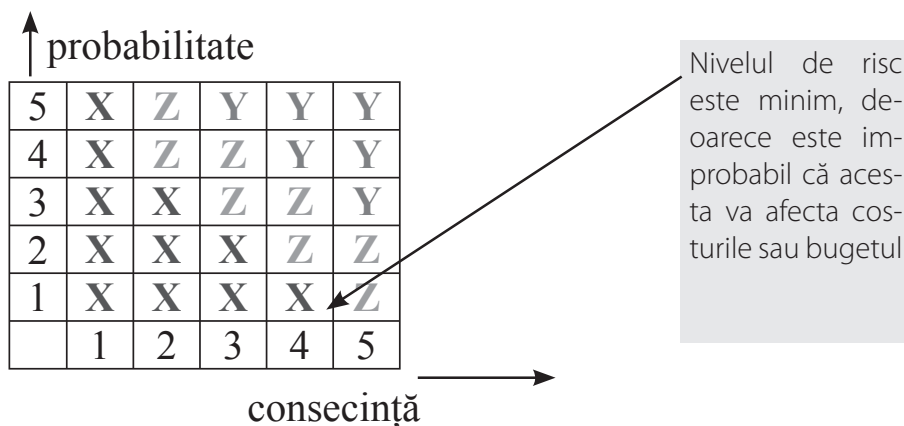
Nivelul și tipurile de consecințe pentru fiecare risc sunt stabilite în baza criteriilor precum cele descrise în Figura 14. Totuși o scară unică de consecințe nu este relevantă pentru toate proiectele PPP.

Continuând cu exemplul precedent de o cauză primară cu o probabilitate de apariție de mai puțin de 10%, dacă aceeași cauză primară are un impact minor asupra performanței, atunci consecința acestui risc este una minimă sau fără impact asupra bugetului (de ex. riscul că partenerul privat va abandona proiectul PPP în perioada executării contractului – această probabilitate este una scăzută, dar consecințele ar fi foarte mari).

Figura 15. Nivele orientative și tipuri de criterii de consecințe

Nivel de consecințe	Performanță	Impact asupra costurilor sau bugetului
1	Lipsă de consecințe sau consecințe minime la performanță	Lipsă de impact sau impact minim
2	Reducere nesemnificativă în performanță sau suportabilitate poate fi tolerată cu lipsă de impact sau impact mic asupra proiectului PPP	Creștere de buget sau costuri < 10 % din buget
3	Reducere moderată în performanță sau suportabilitate cu impact limitat asupra obiectivelor proiectului PPP	Creștere de buget sau costuri < 50 % din buget
4	Degradare substanțială în performanță sau deficit critic în suportabilitate; ar putea pune în pericol reușita proiectului PPP	Creștere de buget sau costuri < 70 % din buget
5	Degradare critică în performanță; nu poate atinge pragul de suportabilitate: va pune în pericol reușita proiectului PPP	Depășește pragul bugetar

Rezultatele pentru fiecare risc sunt apoi reprezentate grafic în pătratul unic corespunzător de pe matricea de evaluare a riscurilor. În acest exemplu, deoarece nivelul de probabilitate este „2”, dar consecințele posibile sunt marcate ca „3”, riscul corespunzător este încă raportat cu culoarea verde „X” și, prin urmare, este scăzut, așa cum se arată în Figura 16. Impactul anticipat de risc pentru costuri și program sunt automat clasificate în Figura 16 de mai jos. La această etapă de evaluare, impactul/ consecințele sunt clasificate ca foarte înalte, înalte, medii, scăzute sau foarte scăzute.

Figura 16. Un exemplu de raportare de risc

Evaluarea riscurilor

Odată ce s-a făcut analiza probabilității și consecințelor riscurilor identificate este necesar de a evalua și a prioritiza riscurile în așa fel încât să fie tratate mai întâi cele mai semnificative riscuri. O modalitate de a face acest lucru este de a marca riscurile specifice drept extreme, înalte, moderate sau joase în funcție de ratingurile combinate din probabilitate și consecințe. Matricea de marcare a riscurilor furnizează orientarea privind prioritizarea acestora.

Una din următoarele opțiuni este selectată pentru a defini impactul asupra costurilor sub formă de procentaj al costurilor estimate de referință ale proiectului (valoarea unui contract PPP):

Figura 17. Impactul asupra costurilor ca procentaj din costurile estimate de referință a proiectului PPP

Rata de impact	Nivelul de impact asupra costurilor
Înalt	Mai mare de 25%
Semnificativ	10% la 25%
Moderat	3% la 10%
Scăzut	1% la 3%
Neglijabil	Mai mic de 1%

Tratamentul riscurilor

Există multe impedimente în cadrul implementării managementului de riscuri și totuși echipa de proiect PPP trebuie să lucreze împreună pentru a depăși aceste obstacole. Un exemplu bun este reticența naturală de a identifica riscurile reale ale unui proiect PPP la faza timpurie, din considerentul de a nu periclita suportul acordat proiectului PPP de către factorii de decizie. Un alt exemplu este lipsa fondurilor suficiente pentru a implementa corespunzător procesul de atenuare a riscurilor.

În funcție de nivelul riscului identificat, următoarele opțiuni de tratament al riscurilor pot fi luate în considerare:

- a. **riscuri reținute**, adică, riscuri pentru care partenerul public suportă costurile, adică riscul de întârziere în obținerea aprobărilor necesare pentru proiect;
- b. **evitarea riscului**;
- c. **reducerea probabilității de apariție**;
- d. **reducerea consecințelor** (ex. plan de rezervă în cazul apariției unui astfel de risc);
- e. **riscuri transferabile**, adică riscuri pe deplin transferabile sectorului privat;
- f. **Riscuri partajate**, adică riscuri care sunt partajate în baza unei combinații a celor două alocări de mai sus datorită caracterului de risc.

Managementul riscurilor

Managementul riscurilor este identificarea, evaluarea, prioritizarea și alocarea riscurilor, urmată de instrumente pentru a minimiza, monitoriza și a controla probabilitatea și/sau impactul producerii evenimentelor regretabile de risc sau de a maximiza realizarea oportunităților, cu respectarea meticuloasă și sânguincioasă a tuturor fazelor. Managementul riscurilor ar trebui să înceapă la fazele cele mai timpurii de planificare a proiectului PPP și să continue pe durata întregului ciclu de viață al proiectului.

Este o metodologie organizată pentru identificarea și măsurarea continuă a variabilelor necunoscute. 1. Stabilirea contextului. 2. Identificarea riscului. 3. Prioritizarea și alocarea riscurilor. 4. Elaborarea opțiunilor de atenuare prin selectare, planificare și implementare

a soluțiilor corespunzătoare de atenuare a riscurilor. 5. Urmărirea implementării pentru a asigura reducerea riscului.

Managementul eficace al riscurilor depinde pe planificarea managementului de riscuri; identificarea și analiza riscurilor; implementarea acțiunilor corective; monitorizarea și reevaluarea continuă, comunicarea, documentarea și coordonarea.

În termeni generali, patru principii de partajare a riscurilor sunt acceptate ca cele mai bune practici internaționale pentru proiecte PPP:

1. Fiecare risc identificat trebuie să fie acceptat de către partea care este în cea mai bună poziție de a gestiona consecințele financiare de producere a acestuia.
2. Pentru acele riscuri pe care nici una dintre părți nu le poate gestiona în mod eficient, pentru acoperirea riscului se utilizează, de obicei, asigurarea (la proiecte convențional achiziționate statul oferă deseori autoasigurare).
3. Transferul riscurilor nerealiste către sectorul privat creează un risc în sine.
4. Pentru riscurile care nu pot fi gestionate de către sectorul privat se va percepe o primă pentru gestionarea riscului.

Unele riscuri într-un proiect PPP pot fi ușor identificate ca riscuri generice, în timp ce unele pot fi specifice naturii proiectului particular în sine. În mod similar, anumite riscuri într-un proiect PPP pot fi alocate logic și ușor, de exemplu: riscurile de construcție sunt destul de clar suportate de către compania de construcții pentru că țin de specificul activității sale, iar partenerul public, în general, nu se implică direct în activitățile de construcție.

Un alt exemplu ar putea fi riscul schimbării unei legi, care ar avea un efect negativ asupra proiectului specific. Acesta este un domeniu în care Guvernul va accepta în mod logic riscul, deoarece Guvernele sunt responsabile de cadrul legal și, prin urmare, pot influența materializarea riscurilor. Investitorii și companiile de construcții nu sunt implicați în procesul de aprobare a cadrului legal și nu pot gestiona acest risc în mod eficient. Ele ar putea, desigur, administra acel risc prin adăugarea unei prime de risc la prețul proiectului, dar din moment ce Guvernul își asumă plata pentru acest preț, ar fi contraproductiv pentru el să transfere acest risc.

Unul dintre cele mai dificile domenii din managementul riscurilor este riscul cererii (uneori denumit „risc de piață”). În proiectele PPP timpurii se accepta deseori faptul că societățile private puteau gestiona riscul dat în funcție de cât de mult era utilizat un element al infrastructurii. Acest lucru se credea a fi prognozat din studierea datelor istorice și extragerea pronosticului de cerere viitoare. De fapt, în multe domenii ale business-ului privat se desfășoară o astfel de activitate și în prezent. Cu toate acestea, în ultimele două decenii au existat mai multe exemple de proiecte care au devenit deficiente din cauza prognozelor inexacte sau supraoptimiste de cerere.

În ceea ce privește subiectul riscului trebuie subliniat că șansele sunt similar inerente în fiecare proiect. În acest sens trebuie să fie depistate șansele care ar putea crește veniturile (de exemplu, pentru a consolida activitățile ușor de folosit din proiectele de trafic rutier pentru a permite o creștere a volumului de trafic, prin furnizarea informațiilor detaliate prin intermediul internetului, pe marginea drumului etc.) sau de a reduce costurile pe

baza utilizării unor soluții tehnice mai bune. În ceea ce privește riscurile, pot fi puse în aplicare unele măsuri pentru a le evita sau a le reduce. În general, gestionarea riscurilor duce la creșterea rentabilității proiectului. Contractul poate sprijini ambele părți în cadrul proiectului cu stimulente pentru a avea ambiții privind gestionarea eficientă a riscurilor. Prin urmare, beneficiile care apar (sau costurile reduse) sunt oferite partenerului care a alocat riscul (sau șansa) sau ar putea fi partajate în comun în cazul unui risc comun.

Adițional, riscurile vor fi monitorizate. Unele riscuri nu sunt bine cunoscute înainte de începerea proiectului. Astfel, condițiile proiectului ar putea fi fost schimbate sau între timp ar putea fi fost identificate soluții mai bune pentru abordarea riscurilor. Monitorizarea proiectului ar permite economisire de bani și preveni depășiri de costuri. Este valabil, de asemenea, dacă se transferă rezultatele obținute în urma monitorizării într-o bază de date pentru anumite sectoare. Deoarece durata proiectelor acoperă un ciclu întreg de viață (de exemplu, 30 de ani), prognoza riscurilor nu este una ușor de realizat și experiența autorităților publice, care lucrează cu buget anual nu este una foarte vastă. Fiecare constatare despre riscurile înregistrate poate fi utilă, de asemenea, pentru pregătirea proiectelor viitoare.

4.7.4. Analiza preț/ calitate

Atunci când se ia o decizie de a investiga o metodă PPP de implementare pentru un proiect, s-ar putea anticipa că forma PPP va fi mai eficientă decât finanțarea convențională cu o calitate mai bună și costuri mai mici (preț/ calitate). Dacă acesta este cazul, aceste avantaje trebuie să rezulte din:

- 1.** Optimizarea globală a costurilor prin punerea în aplicare a unei abordări de cost a ciclului de viață.
- 2.** O distribuție ideală a riscurilor între sectorul privat și sectorul public.
- 3.** Optimizarea posibilității structurilor de stimulare pentru eficiențele partenerului privat.
- 4.** Transferul de cunoștințe din experiența partenerului privat într-un proiect comparabil în țară și în străinătate.

De asemenea, este de așteptat că realizarea unui proiect prin PPP contribuie la construirea sau întreținerea infrastructurii publice, care ca consecință permite autorității publice responsabile să se concentreze pe furnizarea de servicii publice esențiale, drept activitatea sa de bază. Practica arată, de asemenea, că experiența de proiect PPP poate contribui la optimizarea proiectelor care se desfășoară într-o manieră tradițională, printr-o mai bună pregătire și înțelegere a repartiției riscurilor.

PPP este doar una dintre opțiunile de implementare disponibile pentru sectorul public. Alegerea opțiunii de implementare trebuie să fie susținută de o analiză economică. Această analiză ar trebui să marcheze o paralelă între opțiunile convenționale și alternative, în același timp, rămânând neutră și deschisă tuturor posibilităților. Opțiunile preț/ calitate pot fi evaluate doar de la caz la caz.

4.7.5. Analiza economică

Analiza economică este utilizată ca un instrument pentru a sprijini procesul decizional. Are menirea să ajute la identificarea celei mai bune alternative economice ce ține de opțiunea de implementare. Analiza economică este, de asemenea, foarte utilă ca un instrument de management, orientare și monitorizare, pentru că efectele analizei economice se încadrează în elaborarea proiectului și planificarea proceselor. În cele din urmă, ea furnizează o metodologie pentru a identifica costurile economice propuse și beneficiile, în raport cu rezultatele reale, după ce proiectul a fost implementat și a devenit pe deplin operațional.

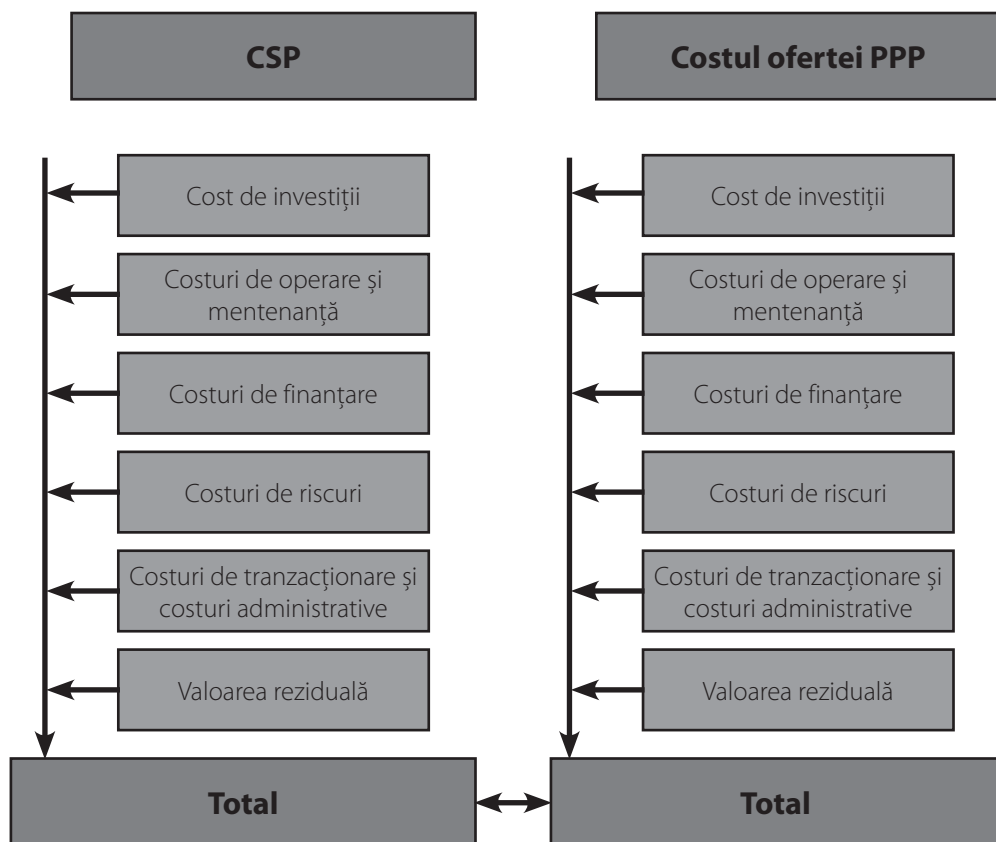
În cadrul analizei economice se vor lua în considerare cele mai importante aspecte cantitative și calitative, pentru a permite o evaluare comprehensivă a avantajelor economice.

4.7.6. Comparator al sectorului public

Comparatorul Sectorului Public (CSP) reprezintă valoarea de referință prin care avantajul (sau dezavantajul) economic al fiecărei opțiuni poate fi măsurat și oferă efectuarea comparației finale pentru cea mai avantajoasă ofertă din punct de vedere economic obținută de la ofertanți. Pentru asigurarea comparabilității dintre opțiunile CSP, trebuie să fie stabilite aceleași condiții ca și opțiunile în raport cu care trebuie să fie comparate. Pentru comparație trebuie calculate aceleași articole, pe când în comparație ca atare varianta PPP reprezentată de către costurile plăților, sarcinile și riscurile care sunt alocate partenerului public. Evident că calculele CSP trebuie să fie realiste și comprehensive în fiecare pas al analizei, pentru a avea o bază valabilă pentru comparație. Este important pentru concursul de selectare a partenerului privat și pentru concurență în cadrul proiectului curent, precum și alte proiecte viitoare, că autoritatea publică să aducă pe piață proiecte realiste. În cazul CSP se va acorda atenție specială costului riscurilor. Însă aceasta este o poziție neobișnuită pentru guverne și autorități publice în general, deoarece riscurile reținute sunt de obicei „auto-asigurate” și nu evaluate comercial.

Următoarea organigramă demonstrează comparația cerută.

Figura 18. Organigrama comparației



4.8. COMPARAȚIE ÎNTRE OPȚIUNI ÎN BAZA METODEI DE VALOARE ACTUALIZATĂ NETĂ

4.8.1. Importanța CSP în proces

La pregătirea CSP se va evalua suma tuturor costurilor, veniturilor și riscurilor pentru că ele se vor produce în același cadru de timp, în cazul procesului convențional de atribuire. Conform analizei economice, CSP reprezintă limita superioară a costurilor ce nu poate fi depășită de oferta PPP de cea mai bună valoare în cadrul standardelor de calitate predefinite.

Practic, pentru fiecare etapă a analizei economice este necesar ca fiecare opțiune să utilizeze aceeași definiție a proiectului cu descrierea obiectivelor și condițiilor de realizare a proiectului. CSP trebuie să fie pregătit în mod obiectiv, pentru că în cazul în care cererea de ofertă este retrasă sau prețul ofertelor PPP este mai mare decât se preconiza, acesta va juca un rol important. Acest lucru se datorează faptului că criteriile de bază ar trebui să rămână la fel, dacă se ia decizia de a reveni la o formă convențională de finanțare.

CSP este dinamic. În cursul de atribuire a contractului se consideră drept bună practică de a ajusta componentele de cost și venit ale CSP.

În cazul în care în cursul pregătirii documentelor de contractare cerințele de calitate pentru construcții sau performanțele manageriale trebuie schimbate, acestea trebuie să fie, de asemenea, modificate și în CSP. O astfel de adaptare se aplică și în cazul unor modificări ale situației inițiale sau în termenii de referință de bază. Acest lucru este, de exemplu, valabil pentru schimbări în domeniul de aplicare pentru performanța proiectului inițial, durata proiectului, rata dobânzii existente, precum și ipotezele legate de distribuția planificată a riscurilor.

Propunerile din sectorul privat în ceea ce privește creșterea eficienței sau reducerea costurilor, precum și inovarea și optimizarea față de caracteristicile tehnice aferente, de construcție și de organizare a opțiunii convenționale de atribuire nu ar trebui să fie transferate către CSP. În general, CSP ar trebui să reprezinte, la orice etapă a analizei economice, o referință realistă și corectă în raport cu care toate opțiunile posibile pot fi măsurate. Ofertele Investitorilor privați ar trebui să fie evaluate și comparate între ele, precum și cu opțiunea de achiziții publice la aspectul avantajelor economice. Când cea mai bună ofertă este comparată cu CSP, se vor lua în considerare toate aspectele, dacă acestea sunt cantitativ importante pentru a ajuta la procesul de luare a deciziilor, sau calitativ importante, deoarece sunt direct legate de contract.

Comparația finală între costurile totale ale opțiunii de achiziții publice și venitului periodic al modelului PPP ca o sumă a tuturor plăților și valorilor în numerar va face ca economisirea sau eficiența posibilă să fie vizibilă (dacă există în general), care la rândul său va justifica decizia de a aplica un PPP sau nu.

În acest caz, este necesar să se ia în considerare faptul că restul costurilor care revin partenerului public (de exemplu, costurile de monitorizare a contractului) trebuie să fie adăugate la ofertele PPP.

4.8.2. Metoda de calcul și parametrii cadrului

Utilizarea unor procese dinamice pentru a calcula investiția în pregătirea pentru CSP permite o comparație adecvată a diverselor fluxuri de plată. Baza pentru acest lucru o reprezintă valorile evaluate ale tuturor fluxurilor de plată ale opțiunilor de achiziții publice pe toată durata de viață a proiectului. Cheltuielile aferente și veniturile, în timpul fazelor de planificare, construcție și operare a proiectului, sunt evaluate în timp. În afară de aceasta, diferite opțiuni de implementare arată, de obicei, un profil diferit de costuri (costuri de operare, finanțare, riscuri).

Pentru a activa o comparație monetară semnificativă a fluxurilor de plată cu privire la avantajele lor economice și pentru a putea măsura impactul proiectului pe o durată contractuală pe termen lung de 20 la 30 de ani, este important să se ia în considerare pentru comparație perioada de efectuare a diferitor plăți.

Valoarea actualizată netă (VAN)

VAN face compararea între fluxul de numerar degajat pe durata de funcționare a unui proiect (total și actualizat la momentul de referință) și efortul investițional (total, în valoare actuală) implicat de realizarea acestuia. Rezultă că VAN este un indicator complet de eficiență a investițiilor de tipul diferenței. VAN a unui proiect se determină prin deducerea din

valoarea actualizată a veniturilor nete din exploatarea proiectului a valorii investiției inițiale, respectiv valoarea actualizată a plăților nete necesare a fi efectuate pentru punerea în funcțiune a proiectului după cum arată formula:

Valoarea actualizată netă (VAN):

VAN indică valoarea actualizată la momentul 0 a implementării proiectului care va genera în viitor diverse fluxuri de venituri și cheltuieli

$$VAN = \sum_{t=1}^n \frac{CF_t}{(1+k)^t} + \frac{VR}{(1+k)^n} - I_0$$

$t=1, n$ reprezintă analiza dimensiunii (număr de ani); VR reprezintă valoarea reziduală; k reprezintă valoarea actualizată; I_0 reprezintă valoarea investiției inițiale.

VAN - reprezintă valoarea actualizată netă a investiției sau capitalului, utilizând o rată de actualizare și o serie de plăți * (valori negative) și venituri de viitor (valori pozitive).

CF_t - fluxul de numerar net estimat a fi generat în anul T .

În această metodă, plățile și/sau veniturile înregistrate la diferite intervale de timp sunt comparabile prin reducerea efectelor inflației, prin actualizarea la un moment prestabilit în timp și utilizând o rată de actualizare cel mai des prescrisă de Ministerul de Finanțe. Rezultatul este valoarea în numerar a plăților scontate exprimată în termeni financiari astăzi. Însă fluxurile de numerar (termeni tangibili sau plăți) realizate la date prestabilite trebuie, de asemenea, comparate, pentru că influențează costurile.

Determinarea valorii unui proiect PPP este dificilă pentru că există diferite modalități de a măsura valoarea fluxurilor viitoare de numerar. Din cauza valorii temporale a banilor, un leu câștigat în viitor nu va costa la fel de mult ca unul câștigat azi. Rata de actualizare în formula VAN este o modalitate de a lua aceasta în calcul. În termeni practici, este o metodă de a calcula rentabilitatea investiției unui actor PPP, sau RI, pentru un proiect.

Exemplu: Să zicem că dvs ca partener într-un PPP puteți obține o dobândă de 10% la banii investiți.

Deci 1000 de lei acum v-ar putea aduce $1.000 \times 10\% = 100$ de lei într-un an.

1000 de lei ai dvs **acum** vor deveni **1.100** către **anul viitor**

Deci **1.100 lei în anul următor** reprezintă suma de **1000 lei acum**.

Deci 1100 de lei acum reprezintă **aceeași** sumă ca și 1100 lei anul viitor (la rata dobânzii de 10%)

Și **1200 lei în 2 ani** este aceeași sumă de **1000 de lei de acum** etc.

Viitorul merge înapoi la acum

Și pentru a vedea care va fi valoarea de acum a banilor în viitor, s-ar putea merge înapoi (divizând cu 1,10 fiecare an, în loc de înmulțire):

Exemplu: Un actor în PPP vă promite **500 de lei în anul viitor**; care este valoarea actuală?

Pentru a lua plata de viitor înapoi cu un an **divizați la 1.10**

Așadar, **500 de lei anul viitor** reprezintă $500 \text{ lei} \div 1,10 = \mathbf{454.55 \text{ lei acum}}$ (rotunjit la prima zecime).

Valoarea actualizată este **454.55 lei**.

Exemplu: Un actor în PPP promite **900 de lei în 3 ani**; care este valoarea actualizată?

Pentru a lua plata de viitor înapoi cu 3 ani **divizați la 1.10** de trei ori.

Așadar, **900 lei în 3 ani** este:

$$900 \text{ lei} \div 1,10 \div 1,10 \div 1,10$$

$$900 \text{ lei} \div (1,10 \times 1,10 \times 1,10)$$

$$900 \text{ lei} \div 1,331$$

676,18 lei acum .

Încă mai bine cu exponenți

Însă în loc de **900 lei $\div (1,10 \times 1,10 \times 1,10)$** este mai bine de utilizat exponenți (exponentul ne spune de câte ori să utilizăm numărul la o înmulțire).

Exemplu (continuare):

Valoarea actualizată a **900 lei în 3 ani** (într-o singură operație):

$$900 \text{ lei} \div 1,10^3 = \mathbf{676,18 \text{ lei acum.}}$$

Și noi de facto am utilizat **formula** pentru valoare actualizată:

$$\mathbf{PV = FV / (1+r)^n}$$

PV este valoare actualizată

FV este valoare de viitor

r este rata dobânzii (ca o zecime, deci 0,10, nu 10%)

n este numărul de ani

Exemplu (continuare):

Utilizați formula pentru a calcula valoarea actualizată de 900 dolari în 3 ani:

$$PV = FV / (1+r)^n$$

$$PV = 900 \text{ lei} / (1 + 0,10)^3 = \$900 / 1,103 = 676,18 \text{ lei.}$$

Valoare actualizată netă (VAN)

Pentru a fi o valoare actualizată **netă** mai este nevoie de a scădea banii scoși (banii investiți sau cheltuiți de cineva):

adunați valorile actualizate primite;

scădeți valorile actualizate pe care le plățiți.

Exemplu: Un actor în PPP necesită 500 lei acum și va da înapoi 570 lei peste un an. Este o investiție bună dacă se pot obține 10% în altă parte?

Bani scoși: 500 lei acum.

Ați investit 500 lei acum, deci **PV = - 500,00 lei**

Bani introduși: 570 lei peste 1 un

$$PV = \$570 / (1+0,10)^1 = \$570 / 1,10 = \mathbf{\$518,18.}$$

Suma netă:

Valoare actualizată netă = 518,18 lei – 500,00 lei = **18,18 lei**

Deci la o rată de 10% investiția constituie **18.18 lei**

*(Cu alte cuvinte, este cu **18,18 \$** mai bună decât o investiție de 10%, în banii de azi.)*

O valoare actualizată netă (VAB) **pozitivă este bună** (și negativă – este rea).

Însă alegerea dvs a ratei dobânzii poate schimba lucrurile!

Exemplu: Aceeași investiție, însă încercați-o la 15%.

Bani scoși: 500 lei.

Ați investit 500 lei acum, deci PV = - **500,00 lei**.

Bani introduși: 570 lei peste 1 un:

$PV = 570 \text{ lei} / (1+0.15)^1 = 570 \text{ lei} / 1.15 =$ **495,65 lei** (rotunjit la prima zecime).

Calculați suma netă:

Valoarea actualizată netă = 495,65 lei – Lei 500,00 = - **4,35 lei**.

Deci la o rată a dobânzii de 15%, investiția reprezintă - **4,35 lei**.

Este o investiție proastă. Însă doar din cauza faptului că solicitați 15% (poate puteți primi 15% în altă parte și la un risc similar).

Nota: rata dobânzii ce face ca VAN să fie **zero** (în exemplul precedent ar constitui cca 14%) este numită rata internă de rentabilitate (RIR).

Haideți să încercăm un exemplu mai mare.

Exemplu: Investiți 2 mii lei acum, primiți 3 plăți anuale a câte 100 lei, plus 2500 lei în anul 3. Utilizați rata dobânzii de 10%.

Haideți să luăm an cu an (ținând minte să scădem ceea ce plătim):

- ◆ Acum: PV = - **lei 2.000**
- ◆ Anul 1: PV = 100 lei / 1,10 = **90,91 lei**
- ◆ Anul 2: PV = 100 lei / 1,10² = **82,64 lei**
- ◆ Anul 3: PV = 100 lei / 1,10³ = **75,13 lei**
- ◆ Anul 3 (plata finală): PV = 2.500 lei / 1,10³ = **1.878,29 lei**

Adunând, primim: **NPV** = - 2.000 lei + 90,91 lei + 82,64 lei + 75,13 lei + 1.878,29 lei = **126,97 lei**

Pare o investiție bună.

Și din nou, dar la o rată a dobânzii de 6%.

Exemplul (continuare): la o rată a dobânzii de 6%.

- ◆ Acum: PV = - **lei 2.000**
- ◆ Anul 1: PV = 100 lei / 1.06 = **94,34 lei**
- ◆ Anul 2: PV = 100 lei / 1.06² = **89,00 lei**
- ◆ Anul 3: PV = 100 lei / 1.06³ = **83,96 lei**
- ◆ Anul 3 (plata finală): PV = 2.500 lei / 1.06³ = **2.099,05 lei**

Adunând, obținem: **NPV** = - 2.000 lei + 94,34 lei + 89,00 lei + 83,96 lei + 2.099,05 lei = **366,35**.

Termenul de observare și punctul de referință

Pentru calculul opțiunilor diferite de implementare ar trebui utilizat un punct comun de referință. Calculele trebuie executate la același termen de observare (planificare, construcție, operare).

Atunci când există o referire la costurile aferente întregului ciclu de viață a activului, se face referință la costul de proprietate, în raport cu viața economică a activului (nu viața fizică pronosticată). Ca exemplu, durata vieții economice a unui activ ar fi punctul de referință pentru evaluarea economică – probabil 25 ani –, în timp ce viața fizică ar putea depăși 60 de ani. Costul de proprietate include costul de operare, de exemplu – muncă, utilități și servicii, precum și mentenanța regulată și întreținerea activului.

Principalul efect colateral al VAA îl reprezintă deductibilitatea ratelor dobânzi, ca un plus de valoare ce se adaugă investiției.

Selectarea ratei actualizate a dobânzii

Rata actualizată a dobânzii (denumită uneori simplu „Rata de actualizare”) descrie evaluarea valorii relative a fluxurilor de plată care au loc la diferite momente în timp (venituri și cheltuieli). Acesta acționează ca un facilitator pentru a se asigura că aceste valori financiare sunt comparabile între diferite opțiuni de implementare.

Ministerele de finanțe de cele mai multe ori stabilesc rata actualizată a dobânzii pentru a crea un sistem comun de evaluare. În absența unei orientări centrale și instrucțiunilor, în calitate de alternativă simplă, este posibil de a utiliza o medie a ratelor dobânzii într-o economie mai largă. Aceași rată actualizată a dobânzii se va utiliza pentru toate opțiunile, în caz contrar întregul exercițiu este subminat. Alegerea ratei actualizate a dobânzii ar putea avea un impact puternic asupra analizei economice.

Luarea în calcul a inflației prețurilor

Având în vedere componenta pe termen lung a alternativelor preconizate de implementare este necesar de a lua în calcul creșterile anticipate de prețuri pe durata contractului. Deși aceasta este doar o opinie critică a autorilor evaluării economice, atât timp cât ipotezele utilizate sunt aceleași pentru toate scenariile, rezultatele ar trebui să fie comparabile. Ipotezele privind venituri și inflația costurilor trebuie stipulate în mod explicit. Impacturile privind rezultatul analizei economice a diferitor ipoteze privind prețuri se vor arăta prin analize de sensibilitate și scenarii.

4.8.3. Componenta și determinarea CSP

Baza pentru CSP reprezintă achiziția publică, care poate deveni un mijloc de comparație în raport cu ofertele anticipate de la companii private, în cadrul unui concurs PPP. În timpul pregătirii CSP toate costurile preconizate (și veniturile) legate de opțiunea achiziției publice trebuie să fie evaluate. Printre care:

1. Investiții și cheltuieli (planificare și construcții).
2. Costuri de finanțare.

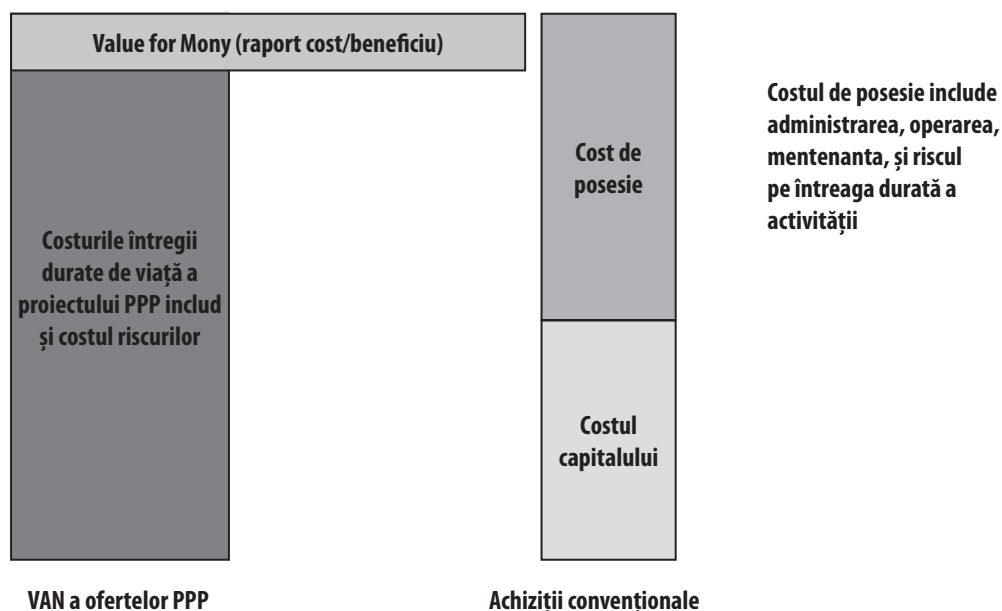
3. Costuri operaționale (inclusiv mentenanță).
4. Costurile tranzacționale și administrative (costuri de materiale și personal inclusiv taxe pentru consultații).
5. Costurile riscurilor.
6. Încasări din taxe, plăți pentru utilizare și orice alte venituri.

Pentru a cuantifica costurile relevante ale CSP, partenerul public trebuie să se bazeze pe date empirice provenind din propria administrație (de obicei, birourile naționale de statistică), precum și pe valori de referință din orice alte surse verificabile. În cazul în care datele disponibile sunt insuficiente, mai multe informații pot fi colectate, de exemplu, dintr-o activitate comparabilă în alte administrații. Dacă nu există date disponibile, ca o ultimă soluție ar putea fi folosite valorile estimate care trebuie să fie la fel de complete, exacte și fiabile pe cât este posibil. Atunci când se utilizează estimări, ipotezele care stau la baza lor ar trebui să fie explicate clar în text. Calitatea CSP depinde în întregime de calitatea intrărilor și ipotezelor.

Este foarte important de a se abține de la orice manipulare a CSP, în scopul de a ajunge la o concluzie predeterminată.

Obiectivitatea trebuie să stea la baza procesului, însă când este nevoie de subiectivitate, ipotezele care stau la baza hotărârii trebuie să fie transparente. Deoarece în timpul elaborării CSP toate costurile legate de proiect trebuie să fie luate în considerare pentru comparație, este necesar de a adăuga la prețurile de ofertă din sectorul privat toate celelalte cheltuieli ce rămân sectorului public pentru servicii care nu au fost transferate și costurile estimate de monitorizare ulterioară. Mai jos este o reprezentare grafică a demonstrației rentabilității preconizate, comparând un CSP cu cea mai bună ofertă PPP.

Figura 19. Demonstrarea raportului cost - beneficiu



4.9. ANALIZA COST- BENEFICIU

Analiza Cost- Beneficiu (ACB) permite o evaluare a beneficiilor nonfinanciare, costurilor și riscurilor care nu pot fi exprimate în mod normal, în valoare monetară, iar rezultatul căreia se exprimă prin formula:

Indicatorii specifici ai analizei cost-beneficiu

Valoarea actualizată netă (VAN) indică valoarea actuală, la momentul 0, a implementării unui proiect ce va genera în viitor diverse fluxului de venituri și cheltuieli.

$$VAN = \sum_{t=1}^n \frac{CF_t}{(1+k)^t} + \frac{VR}{(1+k)^n} - I_0$$

VAN pozitiv → veniturile viitoare vor excede cheltuielile. Toate diferențele anuale venituri-cheltuieli „aduse” în prezent cu ajutorul ratei de actualizare, DCF (Discounted Cash Flow).

VAN – dificil de utilizat pt proiecte cu ciclu de viață diferit sau cu momente inițiale-finale diferite

Rata internă de rentabilitate (RIR) – rata de actualizare la care VAN=0 (aceasta este rata internă de rentabilitate minimă acceptată pentru proiect, o rată mai mică indicând faptul că veniturile nu vor acoperi cheltuielile).

RIR – incalculabil pentru anumite proiecte;

Raportul beneficiu/cost (RBC) compară valoarea actualizată a beneficiilor viitoare cu valoarea actualizată a costurilor viitoare.

RBC=NPV(I)/NPV(O); RBC>O – proiect profitabil

Exemple de acest gen ar putea include beneficiul pentru mediu sau îmbunătățirea la care s-a sperat a standardelor educaționale ca urmare de reabilitare a unei școli. Pentru aceste situații sunt utilizate „criterii ale costului mediu ponderat al capitalului” pentru a stabili utilizarea parțială pentru fiecare criteriu și valoarea totală de utilizare a fiecărei opțiuni pentru implementarea obiectivelor proiectului. Așadar, criteriile ar trebui să se bazeze pe obiectivele naționale și să fie adaptate la situația specifică sectorului. Diferite opțiuni pentru implementare a unui proiect se echivalează cu diferite note de realizare a beneficiilor, ar putea avea costuri diferite și să implice riscuri diferite. Ca rezultat, ACB prezintă avantajul (sau dezavantajul) fiecărei opțiuni, care ar permite compararea diferitor proiecte într-un stadiu incipient prin metoda de achiziții publice în general, sau compararea realizării proiectului printr-o schemă PPP.

Cu condiția că criteriile sunt bine definite la o etapă timpurie – și în cazul în care nu au fost deja luate în considerare în analiza monetară – acestea pot fi incluse în analiza utilităților pentru a selecta proiectul¹⁹. Pot fi incluse criterii diferite cum ar fi: urbanism, ecologie, cultura construcțiilor și situații socioeconomice. Nu contează neapărat ce criterii sunt folosite atâta timp, cât acestea sunt transparente și rămân aceleași pentru fiecare opțiune evaluată. În plus, definirea criteriilor și a valorii în fiecare opțiune ar trebui să fie

documentate separat pentru a obține o decizie trasabilă. Prin intermediul documentației, criteriile pot fi, de asemenea, monitorizate mai ușor și experiența din cadrul proiectului poate fi folosită pentru proiecte viitoare. Analiza utilității constă din următoarele etape:

1. Determinarea și ponderarea criteriilor de evaluare.
2. Evaluarea măsurilor în baza criteriilor.
3. Calcularea rezultatelor.

Pentru ACB, pe lângă criteriile calitative ale analizei utilității trebuie, de asemenea, să luăm în considerare rezultatele analizei economice, pe când la analiza economică și analiza cost-beneficiu se utilizează diferite metode de calcul și nu este posibil de a le combina rezultatele, de ex. de a rezuma procentajul avantajelor (sau dezavantajelor) lor.

În majoritatea țărilor, în cazul unui rezultat pozitiv al unei analize cost-beneficiu – adică beneficiile percepute sunt mai mari decât costurile anticipate – nu înseamnă că continuitatea proiectului este garantată. Întrucât, după cum este specificat în introducere, realizarea obiectivelor publice prin proiecte nu este atât de simplă – de fapt, rezultatul pozitiv potențial trebuie să fie supravegheat de-a lungul întregului ciclu de viață al procesului de evaluare.

4.10. ACCESIBILITATE

Capitalul furnizat de companiile private și investit în infrastructură publică nu reprezintă bani grațiuți. În cazul unei concesiuni proiectul este financiar independent și investițiile pot fi finanțate în întregime prin tarife de utilizare de la beneficiari. Investitorii vor aștepta să obțină profit din urma investiției, iar creditorii vor cere asigurări că vor primi banii înapoi.

Respectiv, înainte ca un proiect să fie selectat pentru aprobare și să înainteze la faza de atribuire, este important de a evalua dacă cei care vor fi responsabili pentru plata investițiilor sunt capabili să o facă. În ceea ce privește un anumit tip de proiect PPP, următoarele aspecte ar trebui abordate în acest context:

În cazul contractelor financiar independente (unde utilizatorul achită pentru serviciu)

Considerațiuni	Comentarii
Taxe/ tarife/ redevențele propuse sînt rezonabile?	Asemenea taxe trebuie să fie conforme așteptărilor guvernului și cetățenilor
Sunt taxe/ tarife/ redevențele accesibile pentru piața vizată?	Este important de a cunoaște mijloacele utilizatorilor și plătitorilor finali ai proiectului, dintre care unii ar putea avea o capacitate financiară mai mică decât alții; Dacă taxele sau redevențele sunt accesibile pentru majoritatea potențialilor utilizatori, dar nu pentru toți, aceasta va compromite planul de afaceri?
Chiar dacă taxele/ tarife/ redevențele par a fi rezonabile, oamenii vor accepta să le plătească?	Ar putea fi cazul în care taxele sau redevențele par accesibile tuturor utilizatorilor vizați. Totuși acest lucru nu înseamnă că ei sunt gata să le achite. Ei pot evita utilizarea serviciului, hotărînd în schimb că ar putea cheltui banii mai bine în alte moduri; cel mai bun mod de a găsi răspunsuri la aceste întrebări este prin sondaje de opinii.

Există alte opțiuni mai ieftine sau gratuite pentru utilizatori?	Ar putea fi cazul că există opțiuni alternative. Este ceva obișnuit în cazul drumurilor cu plată când se construiește o autostradă pentru a reduce timpul de călătorie. Alternativa veche, mai lentă încă mai există și dacă costul de utilizare a noii autostrăzi este mai mare decât beneficiile percepute de către potențialii utilizatori, atunci astfel se va reduce numărul utilizatorilor potențiali și prin urmare va avea un efect nefast asupra performanței financiare a proiectului.
--	--

În privința proiectelor subvenționate (utilizatorii achită un preț subvenționat)

În ceea ce privește asociații în participațiune, trebuie să se analizeze aceleași aspecte ca și la proiectele financiar independente, și adițional:

Considerațiuni	Comentarii
Se anticipă că autoritatea publică competentă va fi disponibilă să aloce în continuare subvenții necesare pe durata contractului?	Din moment ce astfel de proiecte PPP sunt configurate în comun de către sectorul public și privat, cel mai frecvent, sectorul privat va furniza capitalul, în timp ce venitul de a-l achita în întregime provine dintr-o combinație de taxe, tarife pentru public și din subvenții publice din bugetele naționale sau locale (sau ambele). Este costul de achitare continuu a diferenței dintre venituri din tarife și taxe, și veniturile obligatorii ale planului de afaceri care ar trebui să fie cele mai prioritare pentru autoritatea publică competentă. Astfel de angajamente pot dura pe întreaga viață a contractului PPP și, ca atare, impun partenerului public obligații contractuale de termen lung. Autoritățile publice responsabile ar trebui să coordoneze cu Ministerul Finanțelor înainte de a se angaja în orice flux viitor de plăți în folosul unei companii private.

Trebuie subliniat faptul că, dacă există un element substanțial de plată publică (de exemplu, ajutor de stat), riscul investitorului privat este redus.

4.11. STUDII DE PIAȚĂ ȘI SONDAJE

Pentru a înțelege mediul concurențial pentru proiect, se efectuează o evaluare de piață în scopul de a înțelege interesul și capacitatea pieței care ar putea furniza activele, serviciile și capitalul necesar. Pentru a crește vandabilitatea, proiectul va fi structurat ținând cont de cerințele specifice ale pieței, respectând următoarele cerințe:

- ◆ dimensiunile și volumul relevant al proiectului;
- ◆ domeniul de aplicare a serviciilor;
- ◆ plan detaliat de operare;
- ◆ concurența.

Câtiva indici pentru pregătirea unui sondaj de piață:

1. Partenerul public poate investiga dacă există o schemă similară pentru care nivelurile de interes sunt deja cunoscute.
2. Partenerul public stabilește obiective clare pentru acest exercițiu. Ce speră el să realizeze? Ce informații dorește să furnizeze potențialii ofertanți la această etapă?
3. Pregătirea unei liste de organizații/ potențiali ofertanți pe care partenerul public le-ar putea contacta. El trebuie să se gândească în linii mari la proiectul PPP, precum și să caute să contacteze cât mai mulți posibili potențiali parteneri privați/ ofertanți.

De exemplu, pentru un PPP în IT, el ar putea lua în considerare:

- ♦ producători de hardware;
- ♦ companii de software;
- ♦ companii de telecomunicații;
- ♦ specialiști de profil îngust de sector etc.

4. Partenerul public poate solicita asistență pentru întocmirea listei de contacte.

5. Partener public ar putea avea întâlniri cu companii individuale, adică potențiali ofertanți separat sau colectiv, dar ar trebui să clarifice faptul că aceasta este o discuție informală, fără vreun un angajament de fiecare parte (în domeniul achizițiilor publice acest institut se numește dialog tehnic).

4.11.1. Dimensiunile și volumul relevant al proiectului

Creșterea eficienței anticipate trebuie să fie mai mare decât costurile specifice de atribuire a contractelor PPP (costurile de consultanță externă, personal suplimentar și costurile administrative), precum și costurile de finanțare privată (taxe bancare, măsuri de protecție). În unele cazuri, ar putea avea sens de a preconiza gruparea proiectelor similare pentru a ajunge la un volum mai mare. Cu alte cuvinte, complexitatea proiectelor PPP și costurile rezultate de consultanță înseamnă că numai proiectele mari sunt potrivite pentru acest model.

De exemplu, proiectele școlare în mod normal constau din mai multe proiecte, pentru că valoarea financiară a unei școli este de obicei prea mică pentru a justifica costurile de tranzacționare.

4.11.2. Domeniul de aplicare a serviciilor

Domeniul de aplicare a serviciilor alocate pentru sectorul privat trebuie să fie suficient de mare și clar definit cu interfețe clare, deși variază în funcție de fiecare sector. Serviciile medicale și clinice tind să rămână în mâinile sectorului public în cazul unui proiect mare spitalicesc. Sectorul privat va construi spitalul și va presta astfel de servicii cum ar fi curățare, catering, securitate, parcare etc.

Într-un proiect penitenciar, gardienii închisorii vor fi în mod normal furnizați de către sectorul public, pe când serviciile de construcție și operaționale, cum ar fi curățare, spălătorie, catering etc. fiind asigurate de sectorul privat. Într-un proiect școlar profesorii vor fi de obicei furnizați de către sectorul public, serviciile de construcție și operaționale, cum ar fi curățare și catering, fiind furnizate de sectorul privat. Este esențial ca personalul din sectorul public să înțeleagă termenii proiectului, astfel încât sectorul privat și public să poată coopera la operarea proiectului.

4.11.3. Plan detaliat de operare

Operarea proiectului pe întreaga durată a contractului trebuie să fie elaborată în detaliu și estimată în model financiar. Costurile neprevăzute trebuie să fie încorporate obligatoriu în modelul financiar: întreținere și înlocuire a clădirilor și echipamentelor. Acest lucru poate fi destul de simplu într-o școală în care echipamentul este format doar din mobilier,

articole de arte plastice, sportive și administrative. Acesta însă poate fi mult mai complex în cazul unei universități sau spital unde tehnologia joacă un rol important și există problema menținerii tehnologiei la nivel actualizat, riscurile alocate și evaluate.

4.11.4. Concurență

Normele în vigoare privind PPP în Republica Moldova sunt stabilite pe principii de bază, cum ar fi imparțialitatea, transparența, egalitatea de șanse și nediscriminarea (a se vedea articolul 3 din Legea nr. 179-XVI). Aceste principii sunt menite să creeze o platformă de nivel pentru ofertanți să concureze fără teamă de corupție și pentru a încuraja mai mult participarea ofertanților la procedura de atribuire. În practică, acceptarea optimă pe piață a unui proiect va asigura o cerere puternică pentru proiect. Cu cât mai multă concurență există între ofertanți, cu atât mai bune vor fi rezultatele cererii de ofertă. Acesta este cel mai bun mod de a obține prețuri de piață rezonabile și soluții de bună calitate.

Un concurs de participare preliminar ar putea ajuta să excludă la o etapă timpurie ofertanții care nu au calificările necesare. Acesta este cel mai bun mod de a proteja capacitățile personale și financiare, atât pe partea sectorului public, precum și pe partea ofertanților privați. În cursul procesului nivelul de detaliu aferent ofertei va crește, în timp ce numărul de ofertanți va scădea. Acest lucru reduce costurile pentru ofertanți, în timp ce crește nivelul de servicii de a fi furnizate de către ofertanții rămași.

Explicațiile detaliate furnizate ofertanților excluși le ajută să accepte mai bine decizia finală și să aibă o performanță mai bună la ofertele viitoare. Întruniri de informare cu ofertanții excluși s-au dovedit a fi foarte constructive în trecut.



PARTEA a V-a:

PROCEDURI DE ATRIBUIRE A CONTRACTULUI DE PPP

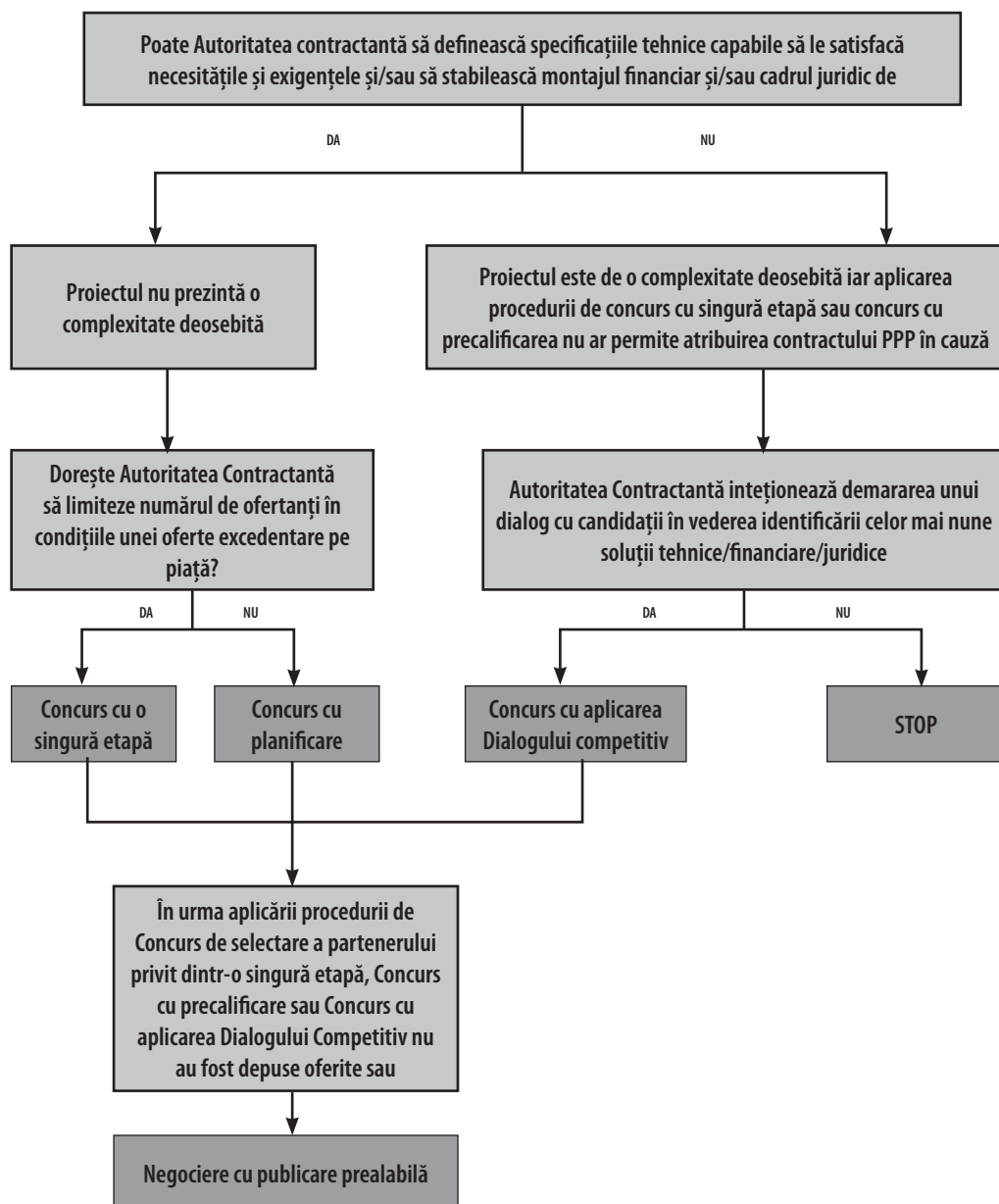
Pașii privind concursul de selectare a partenerului privat în cadrul proiectelor de parteneriat public-privat prevăzuți în HG nr. 476 din 02.07.2012:

- ♦ **Transparența (secțiunea 1):**
 - publicarea în MO a RM comunicatul informativ de inițiere a concursului de selectare a partenerului privat, valabil 60 de zile;
 - publicarea comunicatului informativ pe site-ul oficial al APP, precum și pe alte pagini web naționale și internaționale.
- ♦ **Acces la procedura de atribuire (secțiunea 2):**
 - orice operator economic sau persoană fizică are dreptul de a depune oferta pentru a participa la concurs.
- ♦ **Clarificări la documentația de concurs (secțiunea 3):**
 - orice operator economic interesat are dreptul de a solicita partenerului public clarificări privind modul de derulare a concursului și/sau documentele ce trebuie depuse.
- ♦ **Taxa de participare la concurs (secțiunea 4):**
 - taxa de participare la concurs se achită de operatorul economic pentru a participa la procedura de atribuire a contractului de parteneriat public-privat.
- ♦ **Garanția pentru ofertă (secțiunea 5):**
 - garanția pentru ofertă se constituie de către ofertant pentru a proteja partenerul public împotriva riscului unui comportament necorespunzător al ofertantului pe întreaga perioadă de derulare a procedurii de atribuire a contractului. Cuantumul garanției nu va depăși 20 % din valoarea ofertei.
- ♦ **Garanția bancară de bună execuție a contractului (secțiunea 6):**
 - garanția bancară se constituie de către partenerul privat în scopul asigurării partenerului public de îndeplinirea cantitativă, calitativă pe perioada de derulare a contractului;
 - cuantumul garanției bancare nu va depăși 25 % din valoarea investiției.
- ♦ **Înaintarea ofertelor (secțiunea 7):**
 - Oferta are un caracter obligatoriu din punctul de vedere al conținutului pe toată perioada de valabilitate și trebuie să fie semnată de către ofertant.
- ♦ **Deschiderea ofertelor (secțiunea 8):**
 - comisia are obligația de a deschide ofertele în termen de 5 zile de la termenul-limită indicat în comunicatul informativ;
 - ședința de deschidere a ofertelor se finalizează printr-un proces-verbal (denumirea ofertanților, modificările și retragerile de oferte, modul de îndeplinire a cerințelor privind garanția de ofertă etc.).
- ♦ **Evaluarea ofertelor (secțiunea 9):**
 - comisia de concurs va examina oferta din punct de vedere financiar și tehnic;
 - oferta tehnică trebuie să corespundă criteriilor minime din caietul de sarcini;

- oferta financiară trebuie să se încadreze în limita valorii estimate minime din caietul de sarcini;
 - oferta câștigătoare se stabilește numai dintre ofertele admise și numai în baza criteriilor enumerate în documentația standard;
 - după finalizarea evaluării ofertelor, Comisia va elabora Raportul de evaluare a ofertelor și procesul-verbal privind decizia finală de desemnare a ofertantului câștigător sau respingerea ofertelor.
- ♦ **Desemnarea câștigătorului (secțiunea 10):**
 - Partenerul public are obligația de a informa în scris toți ofertanții despre rezultatele concursului nu mai târziu de 3 zile lucrătoare de la semnarea de către Comisia de selectare a procesului-verbal;
 - Comisia de selectare publică în Monitorul Oficial al RM un comunicat despre rezultatele concursului de selectare.
 - ♦ **Anularea concursului de selectare a partenerului privat (secțiunea 13):**
 - Partenerul public poate anula din proprie inițiativă concursul din următoarele motive:
 1. Lipsa concurenței.
 2. Au fost depuse numai oferte respinse.
 3. Au fost depistate abateri de legislație.

La orice etapă, comisia are dreptul să adopte decizia privind anularea concursului.

Partenerul public are obligația de a comunica despre anularea concursului în cel mult 3 zile de la data adoptării deciziei respective.

Figura 20. Graficul procesului de alegere a celei mai adecvate proceduri de atribuire

Procesele procedurilor competitive sunt considerate ca fiind cele mai bune pentru a obține rezultate bune la o cerere de oferte în conformitate cu principiile concurenței loiale și există trei proceduri principale potrivite pentru PPP, care sunt la fel de disponibile în Republica Moldova.

În funcție de complexitate, valoare și alte elemente specifice proiectului PPP, descrise în studiul de fezabilitate, partenerul public optează pentru una din procedurile de atribuire descrise în continuare, conform graficului de mai jos.

5.1. PROCEDURA DE SELECTARE A PARTENERULUI PRIVAT CU O SINGURĂ ETAPĂ

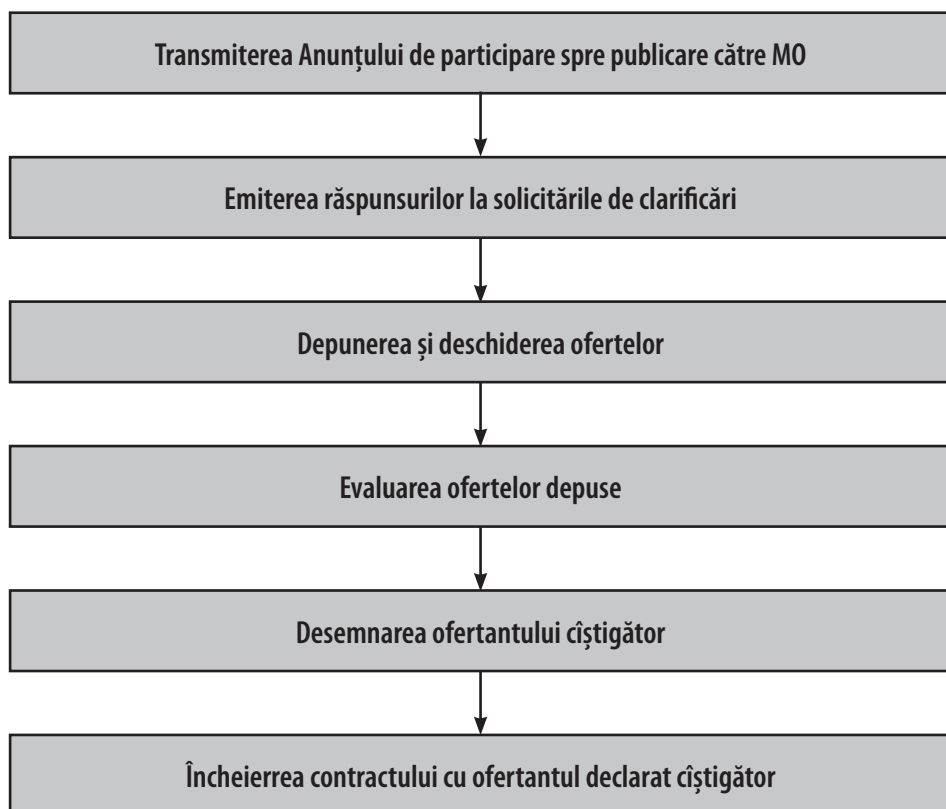
Definiție: Concursul deschis reprezintă procedura de atribuire a contractului de achiziție publică la care orice operator economic interesat are dreptul să depună o ofertă și se desfășoară, de obicei, într-o singură etapă.

Etape:

1. Transmiterea anunțului de participare spre publicare în Monitorul Oficial și pe pagina web a Agenției Proprietății Publice.
2. Emiterea răspunsurilor la solicitările de clarificări.
3. Evaluarea ofertelor depuse.
4. Desemnarea ofertantului câștigător.
5. Încheierea contractului cu ofertantul declarat câștigător.

Concursul de selectare a partenerului privat prin aplicarea procedurii de „etapă unică”, de obicei, se practică atunci când proiectul este de o complexitate redusă și partenerul public poate stabili structura legală/ tehnică a proiectului.

Figura 21. Etapele principale ale concursului de selectare a partenerului privat cu o singură etapă



5.2. CONCURSUL DE SELECTARE CU PRECALIFICARE

Definiție: Concursul cu precalificare reprezintă procedura la care orice operator economic are dreptul să își depună candidatura de a participa la concurs, însă numai candidații selectați pot depune oferte. Partenerul public va opta pentru concurs de selectare a partenerului privat cu precalificare în cazul în care proiectul este complex și partenerul public dorește stabilirea unor criterii de precalificare și ulterior atribuirea contractului de parteneriat public-privat.

Procedura de concurs cu precalificare se desfășoară în două etape:

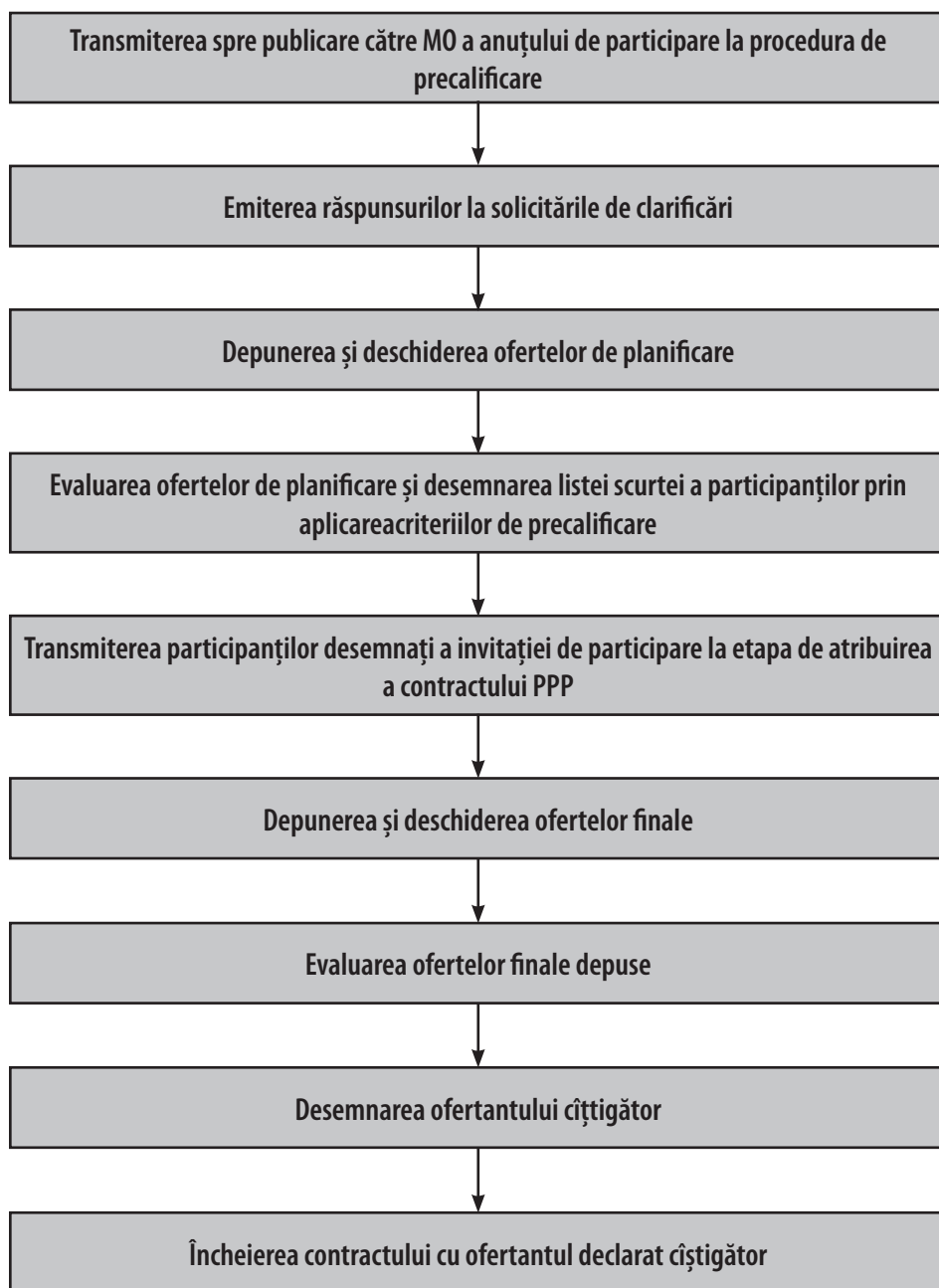
- a. etapa de selectare a participanților la precalificare, prin aplicarea criteriilor de precalificare;
- b. etapa de evaluare a ofertelor depuse de participanții la precalificare selectați, prin aplicarea criteriului de atribuire.

Etapa de precalificare presupune calificarea și ierarhizarea operatorilor economici în baza criteriilor de precalificare prevăzute în documentația de precalificare, cu scopul limitării numărului de participanți care vor depune o ofertă în etapa a doua a concursului cu precalificare.

Concursul cu precalificare se inițiază prin transmiterea spre publicare a comunicatului informativ de participare la concurs cu precalificare prin care se solicită operatorilor economici interesați depunerea ofertelor de precalificare și participarea la concurs. Comunicatul informativ este valabil 60 de zile din data publicării în Monitorul Oficial al Republicii Moldova.

Partenerul public are obligația de a asigura publicarea în Monitorul Oficial al Republicii Moldova a comunicatului informativ de participare la concurs cu precalificare, în conformitate cu forma și conținutul stabilit în documentația standard pentru precalificare.

Figura 22. Etapele principale ale Concursului cu precalificare



5.3. DIALOGUL COMPETITIV

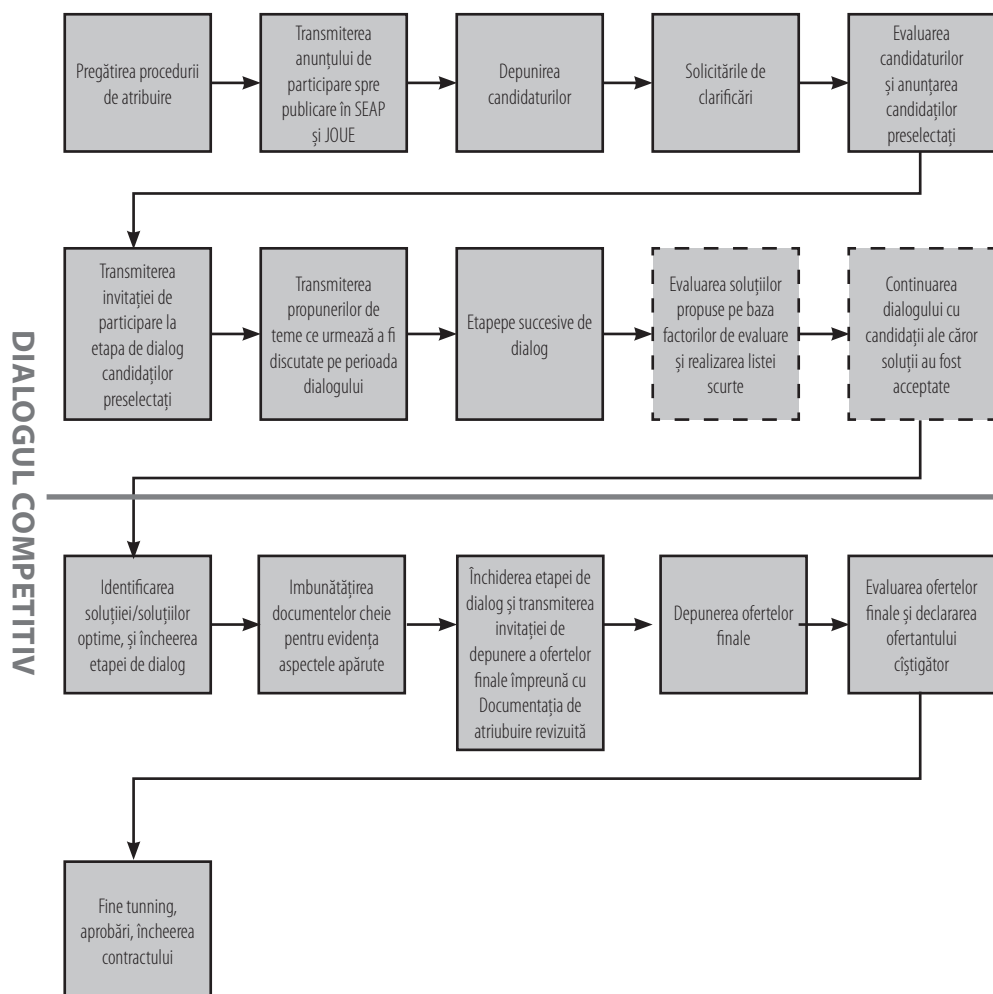
Definiție: procedura la care orice operator economic are dreptul să-și depună candidatura și prin care autoritatea contractantă conduce un dialog cu candidații admiși, în scopul identificării uneia sau mai multor soluții apte să răspundă necesităților sale, urmând ca

pe baza soluției identificate candidații selectați să elaboreze oferta finală.

Etape:

1. Preselectarea candidaților.
2. Dialog cu candidații admiși în urma preselectării pentru identificarea soluției în baza căreia vor fi elaborate și depuse ofertele finale.
3. Evaluarea ofertelor finale depuse.

Figura 23. Principalele faze ale procedurii de dialog competitiv



Partenerul public urmează să aplice procedura de dialog competitiv pentru atribuirea unui contract de parteneriat public-privat, în cazul în care proiectul de parteneriat public-privat este considerat a fi de o complexitate deosebită și aplicarea procedurii de concurs cu precalificare nu ar conduce la atribuirea contractului de parteneriat public-privat.

Proiectul de parteneriat public-privat este considerat de o complexitate deosebită când partenerul public nu este în măsură să definească specificațiile tehnice capabile să-i

satisfacă cerințele și exigențele, de asemenea este dificil pentru partenerul public să stabilească volumul investițiilor și/sau cadrul juridic de implementare a proiectului.

Partenerul public are dreptul de a aplica procedura de atribuire a contractului de parteneriat public-privat și în cazul în care nu a fost depusă nici o ofertă pentru procedura de atribuire prin concurs sau concurs cu precalificare, sau nici una din ofertele propuse nu a fost considerată admisibilă.

Dialogul competitiv se inițiază prin transmiterea spre publicare a comunicatului informativ de inițiere la procedura de dialog competitiv prin care se solicită operatorilor economici interesați depunerea de oferte. Partenerul public este obligat să publice în Monitorul Oficial al Republicii Moldova și pe pagina web a Agenției Proprietății Publice comunicatul informativ de participare la dialogul competitiv. Această etapă are rolul, în principal, de a atrage investitorii în calitate de potențiali parteneri privați.

Pentru participare la concurs, ofertantul înaintează comisiei de selectare a partenerului privat o ofertă. Ofertele se prezintă comisiei de selectare a partenerului privat în limba de stat, în plic sigilat, la adresa indicată în comunicatul informativ.

5.4. SIMILARITĂȚI ȘI DIFERENȚE ALE PROCEDURILOR DE ATRIBUIRE

În cele două proceduri precedente există un concurs de participare preliminar, de multe ori cunoscut sub numele de „precalificare”. Această procedură este adoptată în scopul de a identifica un număr gestionabil de ofertanți, de exemplu 3 sau 4, care pot dovedi competența tehnică și capacitatea financiară împotriva anumitor praguri care sunt publicate de către autoritatea publică competentă și care sunt adecvate și relevante pentru proiectul în discuție.

Dialogul competitiv se aplică atunci când o autoritate publică responsabilă nu este în măsură să precizeze exact condițiile de participare a sectorului privat la procedura de atribuire pentru un proiect și trebuie să exploreze opțiunile și ideile cu candidații preselecțai într-un proces formal de concurs.

Autoritatea publică responsabilă discută toate aspectele deschise ale proiectului cu toți ofertanții în întrevederi confidențiale separate, cunoscute sub numele de „reuniuni de dialog”. Autoritatea publică responsabilă poate adapta specificațiile sale în baza ideilor și inovațiilor propuse de ofertanți. Când autoritatea publică competentă și-a elaborat propriile sale idei și a revizuit caietul de sarcini în consecință, ea va declara dialogul închis și, la scurt timp după aceea, va emite o ofertă oficială pentru acești ofertanți. Ofertanții își fac apoi ofertele în mod obișnuit.

Experiența practică în țările UE a demonstrat în ultima vreme că această procedură este atât de consumatoare de timp și costisitoare pentru autoritatea publică competentă și ofertanți, încât necesitatea de a asigura confidențialitatea și egalitatea de tratament poate fi o constrângere.

5.5. PROCEDURI DE ATRIBUIRE CU O SINGURĂ OFERTĂ

a) Lipsa de concurenți

În acest caz, o astfel de situație ar putea indica o problemă cu atractivitatea proiectului din cauza unei deficiențe structurale ce ține de modul în care proiectul a fost conceput sau pregătit. De asemenea, poate fi un indicator de probleme viitoare cu privire la rentabilitate, deoarece un singur ofertant puțin probabil va putea oferi cel mai bun preț atunci când știe că nu există concurență. În situații de acest gen, autoritatea publică competentă ar putea dori să ia în considerare dacă încă mai are sens de a continua cu proiectul în forma sa actuală sau dacă ar fi mai rentabil, de a reformula proiectul sau chiar de a abandona ideea de implementare prin formă de PPP și de a adopta în schimb o strategie de finanțare în bază de buget.

b) Propuneri nesolicitate

În acest caz specific, autoritățile publice sunt abordate în mod direct de o societate din sectorul privat, cu o idee specifică de construcție a unor infrastructuri sau furnizare de servicii, în timp ce își utilizează propriile resurse.

În timp ce aceste idei sunt întotdeauna binevenite, ele ar trebui în general să nu fie negociate direct, fără concurență. Dacă se face acest lucru, guvernul rămâne deschis la critică și se creează perspectiva unui proiect care a fost implementat fără studii comparative sau evaluare a faptului dacă prețul plătit reprezintă o valoare bună pentru țara dată. Comisia Organizației Națiunilor Unite pentru dreptul comercial internațional a publicat orientări cu privire la acest subiect. Cu toate acestea pot exista situații în care un ofertant deține drepturi exclusive, critice pentru proiect, cum ar fi un brevet, în acest caz concurența nu este posibilă. Un model de contract se află în Anexa III la acest Manual.

5.6. NEGOCIEREA ȘI ÎNCHEIEREA UNUI CONTRACT DE PARTENERIAT PUBLIC-PRIVAT

Procedura de selectare a partenerului privat are la bază principiul competiției libere între potențialii investitori. Comisia de selectare a partenerului privat evaluează ofertele propuse și admise la concurs, estimând corespunderea lor condițiilor enunțate și criteriilor stabilite în comunicatul informativ. Evaluarea candidaturilor partenerilor privați se face strict în concordanță cu un set de criterii precis cuantificabile, stabilit și aprobat de partenerul public și precizat în comunicatul informativ.

Comisia de selectare a partenerului privat este în drept să respingă ofertele unor potențiali sau ale tuturor dacă ei nu au prezentat toate documentele necesare, dacă acestea nu au fost întocmite în modul stabilit sau ofertele lor nu corespund condițiilor concursului. În cazul în care nici un ofertant nu este admis pentru participare la concurs, acesta se declară nul, iar în cazul în care la concurs participă sau este admis un singur ofertant, Comisia este în drept să anuleze concursul.

Pentru a se încheia contractul cu partenerul privat care a prezentat cea mai avantajoasă ofertă din punct de vedere economic, comisia de selectare a partenerului privat

evaluează ofertele potrivit următoarelor criterii: calitatea, prețul, valoarea tehnică, volumul, structura și termenele de realizare a angajamentelor investiționale, caracterul estetic și funcțional, caracteristicile de mediu, costurile de funcționare, rentabilitatea, serviciile asistență tehnică și termenul de execuție.

După examinarea tuturor ofertelor primite, comisia de selectare a partenerului privat întocmește raportul de evaluare a ofertelor recepționate și decide asupra desemnării partenerului privat sau respingerii tuturor ofertelor¹³. Drept câștigător al concursului este desemnat participantul care a propus cele mai avantajoase angajamente și obligații investiționale, preponderent capitale, în sensul satisfacerii condițiilor concursului. cea mai ieftină nu este întotdeauna metoda cea mai bună pentru alegerea partenerului. Oferta cea mai valoroasă este elementul critic într-o relație de parteneriat de lungă durată și este miezul unui proiect de succes. Experiența candidatului în domeniul care face obiectul proiectului reprezintă modul prin care se face cel mai bine selecția partenerului.

După desemnarea celei mai bune oferte, Comisia de selectare a partenerului privat elaborează, în cel mult 30 de zile de la data deciziei respective, un proiect de contract de parteneriat public-privat și îl transmite ofertantului desemnat învingător.

Parteneriatul public-privat trebuie să se bazeze pe echilibrul dintre drepturile, obligațiile și beneficiile partenerului public și cele ale partenerului privat.

Proiectul contractului PPP obligatoriu trebuie să cuprindă clauzele prevăzute în Caietul de sarcini, iar termenul-limită de semnare a acestuia este de 30 de zile din data prezentării acestuia ofertantului desemnat câștigător.

5.7. MONITORIZAREA CONTRACTELOR DE PARTENERIAT PUBLIC-PRIVAT

Un PPP reușit depinde în mare parte de capacitatea statului/ partenerului public de a menține PPP-ul pe direcția necesară. Aceasta implică definirea unor cerințe clare pentru parteneriatul PPP, monitorizarea performanței tuturor părților la contract, raportarea rezultatelor și executarea prevederilor contractuale care nu sunt întrunite. Există diferite entități disponibile de a oferi suport, sau de a-și asuma responsabilitate deplină pentru monitorizarea progresului în raport cu obiectivele stipulate în contract.

Art. 32 din Legea nr. 179 din 10.07.2008 stipulează că pentru asigurarea evidenței bunurilor proprietate publică, lucrărilor și serviciilor în a căror bază s-au instituit parteneriate public-private, copiile contractelor încheiate cu partenerii privați se transmit Agenției pentru a fi înscrise în Registrul patrimoniului public, în modul stabilit de Guvern. Legea mai prevede că în Registrul patrimoniului public se includ date despre obiectul contractului și durata realizării lui, despre termenele de efectuare a investițiilor și de plată a redevenței, despre obligațiile de mediu, alte informații ce țin de realizarea parteneriatului public-privat.

¹³ Ofertele necâștigătoare și documentele anexate se păstrează timp de 3 ani în arhiva partenerului public, după care se nimicesc. Participanții la concurs ale căror oferte au fost respinse sunt în drept să conteste, în termen de 15 zile de la publicarea în Monitorul Oficial al Republicii Moldova, decizia comisiei privind desemnarea partenerului privat. Contestațiile depuse de participanții la concurs ale căror oferte au fost respinse se examinează în termen de 30 de zile de la depunere de către comisii și care decide asupra contestației, fapt adus la cunoștință solicitantului. Decizia comisiei de respingere a contestației sau neinformarea în termen a solicitantului nu îl privează pe acesta de dreptul de a se adresa în instanță de contencios administrativ.

Drept surse principale de informație pentru ținerea Registrului servesc dările de seamă privind bunurile proprietate publică în baza cărora s-au instituit parteneriate public-privat, întocmite de către autoritățile publice, în conformitate cu Anexa nr.12 la Regulamentul cu privire la Registrul patrimoniului public, care se înaintează Agenției Proprietății Publice, o dată pe an, până la data de 15 aprilie.

Furnizori ai datelor necesare pentru includerea în registru sunt autoritățile administrației publice centrale și locale în cadrul cărora sunt încheiate contracte de parteneriat public-privat și care, conform legii, se fac responsabile de corectitudinea și autenticitatea datelor furnizate. Autoritățile administrației publice centrale și locale asigură monitorizarea și controlul realizării proiectelor de parteneriat public-privat și vor prezenta Agenției o dată pe an, până la 15 aprilie, informații privind realizarea contractelor de parteneriat public-privat, modalitățile și rezultatele utilizării lui, potrivit situației de la 1 ianuarie a fiecărui an.

Agenția Proprietății Publice poate solicita de la organele competente informații necesare privind mersul realizării, rezultatele obținute, deficiențele și barierele din calea realizării eficiente a parteneriatelor public-privat. Agenția Proprietății Publice, în baza informațiilor obținute, prezintă Guvernului rapoarte anuale, publică analize statistice privind proiectele de parteneriat public-privat.

Legea nr. 179 din 10.07.2008 prevede în articolul 22 că partenerul public efectuează controlul anual asupra modului de realizare a parteneriatului public-privat, inclusiv prin desemnarea unui auditor independent. Partenerul privat este obligat să asigure partenerului public accesul liber la obiectul parteneriatului public-privat, precum și la toate informațiile și documentele aferente realizării parteneriatului public-privat. Parteneriatul public-privat poate fi supus și altor forme de control (de mediu, calitate în construcții etc.) conform legislației în vigoare.

Nu mai puțin important este și faptul că în articolul 15 alin (2) din Legea cu privire la parteneriatul public-privat este stabilit că de competența primarului sau a președintelui raionului, după caz, țin: semnarea contractelor de parteneriat public-privat și expedierea în adresa Agenției a copiilor acestora pentru a fi luate la evidență, de asemenea este prevăzut expres că asigurarea monitorizării și controlului realizării proiectelor de parteneriat public-privat în raza unității administrativ-teritoriale respective. Astfel, este clar stabilit că parteneriatele publice locale se supun monitorizării și controlului la nivel local, doar evidența fiind asigurată la nivel central de către Agenția Proprietății Publice, prin intermediul Registrului Patrimoniului Public.

Legislația mai prevede că încălcarea clauzelor contractuale și orice alte abateri identificate prin control se înlătură imediat sau în termenul convenit prin acord scris încheiat între partenerul public și partenerul privat.

Controlul realizării parteneriatului public-privat îl poate exercita și organele de control/audit ale statului în conformitate cu legislația în vigoare.

Partenerul privat este responsabil de executarea obligațiilor asumate în cadrul parteneriatului public-privat. În cazul în care parteneriatul public-privat are la bază construcția sau reconstrucția elementelor infrastructurii și/sau a obiectelor ce asigură prestarea serviciilor de utilitate publică, partenerul privat este responsabil de calitatea construcției sau

a reconstrucției obiectului parteneriatului public-privat, inclusiv de respectarea cerințelor față de documentația de proiect, documentația tehnică și de reglementare tehnică.

În cazul în care una dintre părți nu respectă obligațiile asumate sau în cazul incapacității ei de a îndeplini aceste obligații, cealaltă parte este îndreptățită să ceară rezilierea contractului, cu respectarea unui termen de preaviz de cel puțin 3 luni.

Părțile poartă răspundere pentru modificarea unilaterală a condițiilor de executare a contractului de parteneriat public-privat. Dacă, prin modificarea condițiilor de realizare a parteneriatului public-privat, s-au adus prejudicii unuia dintre parteneri, partea vinovată va fi obligată să repare aceste prejudicii.

De asemenea, urmează de indicat că partenerul privat este obligat să prezinte, la cerere, informația despre realizarea parteneriatului public-privat, precum și despre sarcinile și competențele sale, despre drepturile și obligațiile consumatorilor și ale clienților săi, cu excepția informațiilor oficiale cu accesibilitate limitată, a informațiilor cu caracter personal și a informațiilor ce constituie secret de stat ori secret comercial. În acest sens, legislația interzice partenerului public să divulge informația confidențială despre partenerul privat. Tipul și caracterul unei astfel de informații se stabilesc de părți.



PARTEA a VI-a:

ABREVIERI ȘI GLOSAR

ABREVIERI:

ACB – Analiza cost-beneficiu

APC – Autoritate Publică Centrală

APL – Autoritate Publică Locală

APP – Agenția Proprietății Publice

CNPPP – Consiliul Național pentru parteneriatul public-privat

CSP – Comparatorul Sectorului Public

Direcția PPP – Direcția parteneriat public-privat

HG nr. 419 din 18.06.2014 – Hotărârea Guvernului nr. 419 din 18 iunie 2012 privind aprobarea listei bunurilor proprietate publică ale statului și a listei lucrărilor și serviciilor de interes public național propuse parteneriatului public-privat

HG nr.476 04.07.2012 – Hotărârea Guvernului nr. 476 din 02 iulie 2012 pentru aprobarea Regulamentului privind procedurile standard și condițiile de selectare a partenerului privat

Legea nr.179 din 10.07.2008 – Legea nr. 179-XVI din 10 iulie 2008 cu privire la parteneriatul public-privat

Legea nr. 534 din 13.07.1995 – Legea nr.534 din 13.07.1995 nr.534-XIII din 13.07.1995

Matricea PPP – Matricea de repartiție a riscurilor de proiect de parteneriat public-privat

MO – Monitorul Oficial

PPP – Parteneriat public-privat

Proiect PPP – Proiect de parteneriat public-privat

PRP – Persoana responsabilă principală

Rb/c – Rata cost-beneficiu

RiPPP – Rețeaua interministerială de parteneriat public-privat

RIR – Rata Internă de Rentabilitate

RM – Republica Moldova

UE – Uniunea Europeană

VAN – Valoarea Actualizată Netă

GLOSAR

Agenția Proprietății Publice prin intermediul **Direcției PPP din cadrul acesteia** are în mod clar un rol-cheie în ceea ce privește punerea în aplicare a proiectelor PPP în Republica Moldova. Ca o agenție de implementare, care este subordonată Ministerului Economiei, APP este primul punct de contact pentru ambii parteneri publici și privați în toate aspectele legate de PPP și oferă o gamă largă de asistență consultativă pentru alte administrații publice care sunt implicate în identificarea și managementul proiectelor PPP.

Analiza utilității este o parte componentă a **ACB** care acoperă criteriile calitative ale unui proiect, care nu poate fi exprimat într-un sistem monetar.

Analiza rentabilității prezintă proiectul în general (de exemplu, gama de lucrări de construcții, durata proiectului etc.) și diferite variante pentru a-l realiza. Studiul de fezabilitate ar trebui să fie considerat un document dinamic care necesită a fi actualizat periodic, odată ce noile informații sau date mai exacte de îndată ce devin disponibile. Studiul de pref fezabilitate este fundamentul analizei rentabilității pentru proiect.

Autoritatea publică contractantă este acea autoritate care semnează contractul PPP și, prin urmare, este responsabilă de implementarea proiectului.

Analiza cost-beneficiu (ACB) permite o evaluare a beneficiilor non-financiare, a costurilor și riscurilor care nu pot fi exprimate, în mod normal, în valoare monetară. Exemple de această analiză ar putea include beneficiu pentru mediu sau îmbunătățiri așteptate ale standardelor educaționale, ca urmare a reabilitării unei școli. Pentru aceste situații sunt folosite „criterii ponderate” pentru a stabili utilizarea parțială pentru fiecare criteriu și valoarea totală de utilizare a fiecărei opțiuni pentru punerea în aplicare a obiectivelor proiectului.

Cu condiția că criteriile sunt bine definite la o etapă timpurie – și în cazul în care nu au fost deja luate în considerare în evaluarea monetară –, ele pot fi incluse în analiza utilității pentru a selecta proiectul²¹.

Concesiune

Legea nr.534 din 13.07.1995 nr. 534 din în art. 1, alineatul (1) definește concesiunea drept „un contract prin care statul sau unitățile administrativ-teritoriale cesează (transmite) unui investitor (persoană fizică sau juridică, inclusiv străină), în schimbul unei redevențe, dreptul de a desfășura activitate de prospectare, explorare, valorificare sau restabilire a resurselor naturale pe teritoriul Republicii Moldova, de a presta servicii publice, de a exploata bunurile mobile și imobile proprietate publică a statului sau a unităților administrativ-teritoriale care, conform legislației, sunt scoase integral sau parțial din circuitul civil, precum și dreptul de a desfășura anumite genuri de activitate, inclusiv cele care constituie monopolul statului, preluând gestiunea obiectului concesiunii, riscul prezumtiv și răspunderea patrimonială”.

Confidențialitate înseamnă păstrarea secretă a informațiilor de către comisia de selectare a partenerului privat, echipa de proiect și de către alte persoane implicate în procedura de atribuire a unui contract PPP, conform prevederilor legale.

Construcție-operare-renovare (reînnoire)

PPP, prin care partenerul privat își asumă finanțarea construcției obiectului parteneriatului public-privat, precum și toate costurile de întreținere a acestuia pe o durată de cel mult 50 de ani. Partenerului privat i se permite perceperea, în conformitate cu legislația în vigoare, a tarifelor corespunzătoare pentru utilizarea bunului public într-o perioadă stabilită. La expirarea contractului, obiectul parteneriatului public-privat se transferă, cu titlu gratuit, partenerului public în bună stare, funcțional și liber de orice sarcină sau obligație.

Construcție-Operare-Transfer

PPP, prin care partenerul privat își asumă construcția, finanțarea, exploatarea și întreținerea unui bun public. Investitorului i se permite să perceapă tarife de utilizare pentru a-și recupera investiția și a-și acoperi costurile de întreținere, precum și pentru a obține un profit rezonabil. La finalizarea contractului, bunul public este transferat, cu titlu gratuit, autorității publice în bună stare și liber de orice sarcină sau obligație.

Construcție-Transfer-Operare

PPP, prin care partenerul privat își asumă construcția unui bun care se transmite în proprietate partenerului public imediat după finalizarea construcției, iar partenerul public, la rândul său, îl transmite în folosință partenerului privat.

Comunicatul informativ este un document oficial emis de către partenerul public, în scopul de a începe procedura de atribuire a contractului de parteneriat public-privat, în conformitate cu prevederile acestor reglementări legale privind contractele de parteneriat public-privat.

Comunicatul informativ pentru a iniția concursul cu precalificare este un document oficial emis de către partenerul public, în scopul de a iniția concursul cu precalificare, în conformitate cu prevederile și reglementările prevăzute în Capitolului V al HG/476 din 04.07.2012.

Comunicatul informativ privind dialogul competitiv este un document oficial emis de către partenerul public pentru a începe procedura dialogului competitiv în cadrul selectării partenerului privat, în conformitate cu prevederile și reglementările prevăzute în Capitolului VI al HG/476 din 04.07.2012.

Capitalul propriu este pus la dispoziția unei companii pentru o perioadă de timp nelimitată și servește ca o garanție împotriva riscurilor asumate de companie. Capitalul propriu al unei societăți compensează pierderile în favoarea datoriilor. Capitalul propriu preia o funcție de garanție pentru riscurile antreprenoriale ale unui proiect. Drept urmare, pentru a asigura un control mai bun, având o serie de drepturi cu privire la funcționarea și controlul societății, precum și dreptul la informare.

Capital de tip mezanin este o formă de finanțare între capitalul împrumutat și capital în numerar. Comparativ cu capitalul propriu, capitalul de tip mezanin acordă mai puține drepturi de decizie societății, dar de asemenea, implică mai puține riscuri. Comparativ cu creanța preferențială (principală), capitalul de tip mezanin este considerat în mod similar drept capital propriu pur, deoarece este subordonat acestuia. Acest lucru înseamnă că va fi deservit după creanța preferențială, dar înainte de furnizori de capital. În anumite circumstanțe, capitalul de tip mezanin are un avantaj, deoarece consolidează capitalul so-

cial ca un înlocuitor de capital propriu, ceea ce înseamnă mai multe garanții și mai multe opțiuni de creditare pentru o companie.

Consiliul Național pentru parteneriatul public-privat (Consiliul)

Consiliul este o autoritate consultativ responsabilă de stabilirea priorităților și strategiilor pentru implementarea și monitorizarea PPP. Consiliul joacă un rol important în coordonarea PPP-urilor de interes național, evaluarea eficienței acestora și propunerilor privind modificările cadrului legislativ în domeniul PPP, contribuind la crearea unor condiții favorabile pentru investiții. Ori de câte ori este necesar, Consiliul are dreptul de a sugera crearea unor grupuri de lucru speciale și de a desemna experți responsabili de pregătirea rapoartelor privind aspecte specifice.

Comisia de Selectare a Partenerului Privat

Comisia de Selectare a Partenerului Privat este instituită prin decizia partenerului public, dintr-un număr impar din cel puțin 5 persoane, inclusiv 4 experți cu expertiză complementară (economist, expert jurist, reprezentant al APP și specialist din domeniul specific proiectului). Rolul său principal este acela de a conduce procesul de atribuire de la începutul și până la sfârșitul procedurii de selectare. În acest domeniu de aplicare, Comisia primește cererile de participare la concurs, asistă participanții cu documentație și îndrumare, stabilește criteriile de atribuire, primește și examinează ofertele și, în cele din urmă, numește ofertantul care a depus cea mai bună ofertă pentru proiect.

Concurs de selectare a partenerului privat cu precalificare

Concurs de selectare a partenerului privat cu precalificare se organizează în cazul în care proiectul este complex și partenerul public dorește să stabilească inițial criteriile de precalificare și, ulterior, criteriile de atribuire a contractului de parteneriat public-privat.

Conform pct. 145 al Regulamentului privind procedurile standard și cerințele generale de selectare a partenerului privat, Procedura de concurs cu precalificare se desfășoară în două etape:

- a.** etapa de selectare a participanților la precalificare, prin aplicarea criteriilor de precalificare;
- b.** etapa de evaluare a ofertelor depuse de participanții la precalificare selectați, prin aplicarea criteriului de atribuire.

Concursul cu precalificare se inițiază prin transmiterea spre publicare a comunicatului informativ de participare la concurs cu precalificare prin care se solicită operatorilor economici interesați depunerea ofertelor de precalificare și participarea la concurs. Comunicatul informativ este valabil 60 de zile din data publicării în Monitorul Oficial al Republicii Moldova. A doua etapă presupune depunerea ofertelor finale și evaluarea de preț.

Creanța preferențială este furnizată unei companii pe o perioadă limitată de timp și în funcție de termenii contractuali specifici de creditare. Prin contract se determină perioada, rata dobânzii și dreptul de a interveni și de a accesa informații. Furnizorii de capital cer, de asemenea, garanții specifice din partea beneficiarului de capital pentru a reduce riscurile creditului. Aceasta include furnizarea de capital propriu sau a unui acord cu terțe părți, cum ar fi, de exemplu, garanțiile, și drepturile contractuale de intervenție.

Concursul de selectare a partenerului privat este o procedură de o singură etapă prin care Comisia selectează partenerul privat, în conformitate cu cerințele și condițiile specificate în comunicatul informativ.

Caietul de sarcini este documentația scrisă, care detaliază condițiile de participare la concurs, condițiile tehnice aferente bunurilor/ serviciilor/ lucrărilor care răspund necesităților partenerului public în raport cu obiectul contractului ce urmează a fi atribuit, precum și documentația standard privind conținutul ofertei.

Criteriile de precalificare sunt criterii stabilite în documentația de precalificare în baza căreia calificările și clasamentul ofertanților se efectuează în conformitate cu potențialul tehnic, financiar și organizatoric al acestora.

Comparatorul Sectorului Public (CSP) reprezintă valoarea de referință prin care poate fi măsurat avantajul (sau dezavantajul) economic al fiecărei opțiuni.

Comparația finală dintre cea mai avantajoasă din punct de vedere economic ofertă și CSP. Condiția pentru asigurarea comparabilității opțiunilor este de a utiliza aceleași standarde de performanță și calitate, aceeași durată a proiectului și aceeași abordare de acordare a riscurilor. Pentru ca CSP să aibă sens sau valoare în proces, aceleași elemente de cost trebuie să fie comparate în momentul când costul este suportat. Aceleași elemente trebuie comparate și în cazul CSP, o atenție deosebită trebuie urmată fiind acordată la calcularea costurilor de riscuri.

Dialogul competitiv reprezintă procedura de selectare a partenerului privat, care se aplică atunci când o autoritatea publică responsabilă nu este în măsură să precizeze exact cum vrea ca sectorul privat să participe la procedura de atribuire pentru un proiect și trebuie să exploreze opțiunile și ideile cu candidații preselecți într-un proces formal de concurs.

Direcția PPP – Unitatea de implementare a parteneriatului public-privat din cadrul Agenției Proprietății Publice.

Documentația standard – documentație ce cuprinde toate informațiile legate de obiectul contractului de parteneriat public-privat și de procedura de atribuire a acestuia, instrucțiuni pentru ofertanți, inclusiv caietul de sarcini prin care se detaliază condițiile tehnice aferente bunurilor/ serviciilor/ lucrărilor care răspund necesităților partenerului public în raport cu obiectul contractului de parteneriat public-privat ce urmează a fi încheiat.

Documentația standard finală este documentația finală produsă ca urmare a dialogului cu ofertanții admiși, care conține toate informațiile referitoare la obiectul contractului de parteneriat public-privat, format din caietul de sarcini și clauzele contractuale standard stabilite în procesul de dialog, în baza cărora se depune această ofertă finală.

Dosarul proiectului de parteneriat public-privat este un set de documente aferent proiectului de parteneriat public-privat începând cu faza de inițiere și pe întreaga durată de implementare a proiectului.

Echipă de proiect – grup de lucru instituit de către partenerul public în scopul asigurării derulării proiectului.

Evaluarea riscurilor

Trebuie subliniat în prealabil că fiecare proiect PPP implică mai multe tipuri de riscuri, chiar și atunci când un proiect are doar scopul de a construi un activ. Prin urmare, identificarea riscurilor nu este doar o chestiune a schemelor PPP, dar și pentru calculul securizat de-a lungul întregului ciclu de viață, alocarea de riscuri și negocieri cu potențialii parteneri privați în timpul procesului de atribuire. În cazul tuturor proiectelor PPP, toate riscurile legate de proiect trebuie să fie identificate și evaluate, pentru a putea lua o decizie cu privire la cea mai bună alocare a riscurilor.

Riscurile sunt alocate partenerului care este în cea mai bună poziție de a le gestiona și influența, partenerul privat va pune un preț (de obicei cunoscut sub numele de „primă de risc”) la riscurile alocate și le va lua în considerare la ofertă.

Finanțarea de proiect

Finanțarea de proiect este o structură de finanțare care vizează proiectarea contractului și a riscurilor, în conformitate cu interesele părților implicate și alegerea combinației optime de capitaluri proprii și împrumutate sau de capital de tip mezanin pentru un anumit proiect. Există diferite tipuri de finanțare care pot fi utilizate pentru structurarea finanțării în favoarea necesităților proiectului (de exemplu, împrumuturi prioritare, poduri de capital, conturi de rezerve).

Această metodologie implică vânzarea (fără recurs) a creanțelor individuale existente sau viitoare de către partenerul privat ale cărui servicii se plătesc la începutul fazei operaționale, la banca de finanțare. Condițiile de finanțare pentru partenerul public pot fi realizate numai în cazul în care autoritatea publică responsabilă renunță, în beneficiul băncii de finanțare, la orice drepturi și compensare pe cererile de plată derivate din contractul principal.

Factoring fără recurs (regres)

În multe țări majoritatea proiectelor sunt realizate folosind Finanțare de Proiect, în Germania și Franța, țări înalt dezvoltate cu mare rating de investiții și rată scăzută a dobânzii pe datorii suverane, în special în cazul proiectelor mici (până la 20 de milioane de euro), este utilizată metoda așa-numitului „Factoring fără recurs” (Germania) sau „Cesiune Dailly” (Franța).

Contractul de factoring constituie un contract încheiat între o parte (furnizor de bunuri sau servicii) și o altă parte, societatea de factoring (cesionar – societate bancară sau instituție financiară specializată), prin care furnizorul cedează cesionarului creanțele născute din contracte de vânzare de mărfuri încheiate între furnizor și clienții săi. Prin factoring, furnizorul transferă factoring-ului proprietatea creanțelor pe care le deține din facturi comerciale.

Factoring fără regres – societatea de factoring își asumă riscul de neplată a facturii, încercând să recupereze sumele de la debitor sau societatea de asigurări. Factoring-ul nu se îndreaptă către furnizor în vederea recuperării contravalorii facturilor, neavând drept de regres asupra acestuia.

Investitori primari pe piață sunt cei care participă la inițierea proiectului și sunt, prin urmare, interesați de perspectiva unor câștiguri mai mari pentru riscuri mai mari, implicate

la inițierea proiectelor. Atunci când proiectele elaborate devin operațional mature, investitori primari din cadrul proiectului caută de obicei să-și vândă investițiile pentru a atrage fonduri pentru inițierea unor proiecte noi. Ei își vând capitalurile proprii la așa-numiții investitori secundari.

Investitorii pe piața secundară de capital în Europa sunt, de obicei, fondurile de capital privat, imobiliare și fondurile de infrastructură, precum și societățile de asigurare și fondurile de pensii. Proiectele PPP sunt considerate ca fiind speciale de către investitori, deoarece fluxurile de numerar sunt cel puțin parțial garantate de un partener cu garanții de top, și anume sectorul public. Investitorii cer un profit rezonabil pentru capitalul investit pentru a reflecta riscurile pe care și le asumă. Rezultatul este că furnizorii de capital necesită un profit mai mare decât creditorii care au un drept contractual la rambursare.

Locațiune-Dezvoltare-Operare

PPP, prin care partenerul privat obține în folosință temporară sau în posesiune și folosință temporară un bun public, obligându-se să achite în rate prețul acestuia în decursul unei perioade care nu va depăși 50 de ani. Dacă în contract nu se prevede altfel, partenerul public dobândește dreptul de a obține venituri din furnizarea serviciilor de către partenerul privat, iar la finalizarea contractului, bunul public este transferat autorității publice în bună stare și liber de orice sarcină sau obligație.

Matricea Preliminară de Repartiție a Riscurilor – reprezintă un model orientativ de partajare a riscurilor în cadrul proiectelor de parteneriat public-privat, având drept scop evaluarea categoriilor de risc previzibile care pot avea impact asupra proiectului, descriind algoritmul de repartiție a acestora în funcție de abilitatea fiecărui participant la parteneriatul public-privat de a gestiona riscul în maniera cea mai eficientă, astfel încât costul pe termen lung al proiectului să fie cel mai mic posibil raportat la analiza cost-beneficiu.

Managementul riscurilor

Conform celor mai bune practici internaționale, la baza managementului riscurilor stau patru principii ale proiectelor PPP:

1. Fiecare risc identificat trebuie să fie acceptat de către partea care este în cea mai bună poziție de a gestiona riscul respectiv.
2. Pentru acele riscuri pe care nici una dintre părți nu le poate gestiona în mod eficient se va utiliza de obicei asigurarea, pentru a acoperi riscul (la proiecte achiziționate convențional de multe ori autoasigură guvernele).
3. Transferul riscurilor nerealiste pentru sectorul privat creează un risc în sine.
4. Pentru riscurile care nu pot fi gestionate de către sectorul privat se va percepe o primă pentru gestionarea acestora.

Unele riscuri într-un proiect PPP pot fi ușor identificate ca riscuri generice, în timp ce unele pot fi specifice naturii proiectului în sine. În mod similar, anumite riscuri într-un proiect PPP pot fi ușor și logic alocate, de exemplu, riscul de construcție este suportat de către compania de construcții conform specificului activității acestora, pe când partenerul public nu se implică direct în activitățile de construcție.

Ministerul Finanțelor este responsabil de examinarea propunerilor care implică participarea bugetului de stat²² la realizarea proiectelor PPP deja aprobate și este implicat în monitorizarea cheltuielilor fondurilor aferente PPP de către partenerii publici din Republica Moldova.

Obiectul de parteneriat public-privat este proprietatea deținută de stat sau unitatea administrativ-teritorială, inclusiv unitatea teritorială autonomă Găgăuzia, activitățile și serviciile publice de interes național și local, care sunt propuse pentru parteneriat public-privat.

Obiectivele proiectelor de parteneriat public-privat sunt sarcini generale și specifice care trebuie efectuate în cadrul parteneriatelor public-private.

Ofertă – act juridic prin care operatorul economic manifestă dorința de a se angaja în mod legal într-un contract de parteneriat public-privat.

Oferta financiară – document de concurs, care include informații cu privire la prețuri, tarife, precum și alte condiții financiare și comerciale corespunzătoare pentru a îndeplini cerințele prevăzute în comunicatul informativ.

Oferta la precalificare - document prin care un participant la precalificare demonstrează situația sa personală: capacitatea de exercitare a activității profesionale, situația economică și financiară, capacitatea tehnică și profesională, în scopul de a obține invitația de participare pentru depunerea ulterioară a ofertei.

Oferta preliminară – documentul prin care operatorul economic oferă soluții (generale) preliminare care satisfac necesitățile și constrângerile autorității contractante, așa cum au fost înaintate prin documentația standard de precalificare și ca rezultat al desfășurării procedurii de dialog competitiv.

Ofertă tehnică – document al ofertei ce conține detalii tehnice de realizare a PPP, elaborat în baza cerințelor din caietul de sarcini sau, după caz, din documentația descriptivă stabilită de partenerul public.

Operatorul economic – persoana fizică/ juridică sau o asociație de persoane fizice și/ sau juridice, constituite în conformitate cu prevederile legale.

Parteneriat public-privat – conform art. 2 al Legii nr.179 din 10.07.2008, parteneriate public-private sunt contracte pe termen lung, încheiate între partenerul public și partenerul privat pentru desfășurarea activităților de interes public, fondate pe capacitățile fiecărui partener de a repartiza corespunzător resursele, riscurile și beneficiile.

Partenerul privat este operatorul economic cu care a fost semnat contractul de parteneriat public-privat.

Partenerul public este o persoană juridică de drept public sau o asociație a acestor persoane care stabilește o relație de parteneriat public-privat.

Participant la precalificare – orice operator economic care a depus o ofertă pentru prima etapă a unei proceduri de concurs cu precalificare sau dialog competitiv.

Persoana responsabilă principală (PRP) pentru un proiect major (și PPP-urile sunt adesea proiecte majore) ar trebui să fie cel mai înalt oficial din autoritatea publică competentă, de obicei conducătorul autorității publice desemnate în calitate de partener privat.

Privatizare – activitate care include transmiterea patrimoniului public în proprietate privată în condițiile legislației în vigoare.

Procedura de atribuire reprezintă pașii de urmat de către partenerul public și ofertanți pentru ca acordul părților privind implicarea în contractul de parteneriat public-privat să fie considerat valabil.

Procedură cu o singură etapă – în Capitolul IV al **Regulamentului privind procedurile standard și cerințe generale pentru selectarea partenerului privat** există prevederi pentru concursul de selectare a partenerului privat într-o „singură etapă” în cazul în care proiectul este de o complexitate redusă și partenerul public poate determina structura tehnică/ juridică a proiectului. (p. 44).

Proiectare-Construcție-Operare

PPP, prin care construcția și exploatarea obiectului parteneriatului public-privat sunt transferate partenerului privat pentru cel mult 49 de ani. Proiectul de parteneriat public-privat se poate finanța integral de către partenerul privat. La expirarea contractului încheiat cu partenerul public, obiectul parteneriatului public-privat se transferă, cu titlu gratuit, partenerului public în bună stare, funcțional și liber de orice sarcină sau obligație.

Proiecte independente financiar

Acestea sunt proiecte care au venituri financiare suficient de robuste pentru a sprijini în întregime costul de proiectare, construcție, întreținere și funcționare a activului pe parcursul perioadei contractului, precum și costurile de finanțare. Acest lucru înseamnă că utilizatorii activului și partenerul public achită costul economic complet al acestuia. Această plată este de obicei percepută sub forma unei taxe sau a prețului unui bilet. Exemple de proiecte independente financiar sunt podurile și tunelurile, unele aeroporturi și porturi maritime sau stadioanele sportive. Uneori sprijinul suplimentar de venituri pentru proiect poate fi disponibilizat din acorduri de sponsorizare comerciale și prin includerea altor venituri comerciale externe. Cel mai important este faptul că nu este nevoie de capital de stat sau de sprijin bugetar recurent pentru proiect. Din acest motiv, proiectele independente financiar sunt de obicei considerate a fi forma cea mai dorită de PPP.

Proiecte de servicii publice – proiectele subvenționate integral

Proiecte de servicii publice sunt proiectele finanțate integral de partenerul public și se caracterizează prin faptul că statul este singurul client plătitor, chiar dacă există mulți utilizatori și beneficiari ai serviciilor furnizate prin intermediul proiectului. Aceasta este, de asemenea, principala diferență a lor față de proiecte independente financiar și proiecte subvenționate care au, de obicei, numeroși clienți care achită taxe. În multe țări, serviciile publice de bază sunt oferite gratuit la punctul de utilizare, costurile de furnizare ale acestor servicii fiind plătite din buget – fie că este vorba de bugetul de stat sau prin intermediul unui fond special. Un bun exemplu al acestui tip de proiect este un proiect de renovare și remodelare a școlii, deoarece nici personalul, nici copiii efectiv nu plătesc pentru utilizarea acestui tip de infrastructură și, prin urmare, este doar organul administrativ corespunzător al autorității publice corespunzătoare care trebuie să suporte costurile.

Procedură de selectare a partenerului privat cu o singură ofertă – procedura când procesul de contractare ar putea fi realizat cu un singur ofertant.

Proiecte subvenționate

În multe cazuri, costurile economice integrale de creare și operare a activelor de infrastructură sunt semnificativ mai mari decât capacitatea utilizatorilor de a plăti în întregime. Chiar dacă ei își pot permite să achite prețul, oamenii ar putea să fie dispuși să nu plătească. De exemplu, în cazul unui pod cu o taxă scumpă, conducătorii auto ar putea prefera să ia o rută mai lungă pentru a găsi o alternativă tarifară mai ieftină.

La proiectele de această natură, obiectivele sociale au de obicei un accent mai mare ca obiectivele pur economice și financiare. Un bun exemplu în acest sens ar fi un sistem urban de tramvai, care în mod normal ar avea următoarele obiective principale: de a îmbunătăți deplasarea persoanelor din suburbie în centru, îmbunătățind astfel disponibilitatea și mobilitatea forței de muncă, pentru a convinge mai multe persoane să nu utilizeze transportul propriu pentru a se deplasa, creând astfel beneficii de mediu și eliberând locuri în parcurile urbane pentru utilizare mai productivă din punct de vedere economic.

Propuneri nesolicitate

În acest caz specific, autoritățile publice sunt abordate în mod direct de o societate din sectorul privat, cu o idee specifică pentru construirea unor infrastructuri sau furnizarea de servicii, utilizând propriile resurse.

Rata actualizată a dobânzii (denumită uneori simplu, "Rata de actualizare") descrie evaluarea valorii relative a fluxurilor de plată care au loc la diferite momente în timp (venituri și cheltuieli). Aceasta acționează ca un facilitator pentru a se asigura că aceste valori financiare sunt comparabile între diferite opțiuni de implementare.

Prin urmare, toate fluxurile de plată în fiecare perioadă de durată a proiectului sunt actualizate cu rata dobânzii relevantă la o dată comună de referință (de exemplu, data de începere a proiectului). Rata actualizată a dobânzii este cel mai frecvent prescrisă de către Ministerul Finanțelor.

Raport preț/ calitate

Atunci când se adoptă o decizie de a investiga o metodă PPP de implementare pentru un proiect, s-ar putea anticipa ca forma PPP va fi mai eficientă decât finanțarea convențională având o calitate mai bună și costuri mai mici (preț/ calitate). Dacă acesta este cazul, aceste avantaje trebuie să rezulte din:

1. Optimizarea globală a costurilor prin punerea în aplicare a unei abordări de cost a ciclului de viață.
2. O distribuție ideală a riscurilor între sectorul privat și sectorul public.
3. Optimizarea posibilității structurilor de stimulare pentru eficiențele partenerului privat.
4. Transferul de cunoștințe din experiența partenerului privat într-un proiect comparabil în țară și în străinătate.

De asemenea, este de așteptat că realizarea unui proiect prin PPP contribuie la construirea sau întreținerea infrastructurii publice care permite autorității publice responsabile să se concentreze pe furnizarea de servicii publice esențiale, drept activitatea sa de bază. Experiența arată, de asemenea, că experiența de proiect PPP poate contribui, de

asemenea, la optimizarea proiectelor care se desfășoară într-o manieră tradițională, printr-o mai bună pregătire și înțelegere a repartiției riscurilor.

PPP este doar una dintre opțiunile de implementare disponibile pentru sectorul public. Alegerea opțiunii de implementare trebuie să fie susținută de o analiză economică. Această analiză economică ar trebui să marcheze o paralelă între opțiunile convenționale și alternative, în același timp rămânând neutră și deschisă tuturor posibilităților. Opțiunile preț/ calitate pot fi evaluate doar de la caz la caz.

Reabilitare-operare-transfer

PPP, prin care bunul public este transferat partenerului privat, care are obligația de a reabilita, opera și întreține bunul public pentru o perioadă care nu poate depăși 50 de ani. La expirarea contractului, bunul public se transferă, cu titlu gratuit, partenerului public în bună stare, funcțional și liber de orice sarcină sau obligație.

Rețeaua Interministerială PPP

În 2013, Guvernul Republicii Moldova a creat Rețeaua Interministerială pentru PPP (Rețeaua). Neavând personalitate juridică, Rețeaua este un consiliu consultativ format din 49 de reprezentanți ai autorităților publice centrale și este responsabilă de coordonarea activităților în domeniul PPP-urilor, între Autoritățile Publice Centrale și Direcția PPP din cadrul APP. Unul dintre principalele obiective ale Rețelei este de a coordona inițierea proiectelor PPP prin identificarea obiectivelor și condițiilor pentru punerea în aplicare a PPP și asigurarea transferului de cunoștințe și al bunelor practici cu privire la aspecte legate de PPP. Coordonarea întâlnirilor Rețelei și promovarea desemnării membrilor săi este atribuită Direcției PPP din cadrul APP.

Sponsorii sprijină, de obicei, finalizarea proiectului prin furnizarea de servicii operaționale (de ex. planificare, construcție, servicii de gestionare etc.). Obiectivul lor este de a realiza un profit rezonabil participând la proiect, totodată limitându-și responsabilitatea lor prin crearea unei entități de proiect (vehicul investițional), ca o societate.

Studiul de fezabilitate este o analiză a viabilității unui proiect de parteneriat public-privat, care include principalele caracteristici ale obiectului de parteneriat public-privat, pe baza unei analize tehnice, economice și financiare a investiției planificate. Prin urmare, Studiul de fezabilitate este baza pentru decizia de participare sau nu la atribuirea unui proiect PPP. Actualizarea periodică a Studiului de fezabilitate în timpul procesului de atribuire este în cele din urmă baza deciziei de a atribui un proiect. Studiul de fezabilitate se bazează pe un studiu de prefezabilitate sau ceva similar, care creează analiza inițială a rentabilității unui proiect.

Studiul de prefezabilitate se elaborează în etapa anterioară studiului de fezabilitate. Obiectul analizelor este în general același în ambele faze, în studiul de prefezabilitate structura proiectului ar putea să nu fi fost definitivată, se utilizează de preferință datele existente și este elaborat în mare parte cu aproximări.

Termenii și punctele de referință și de observare

Pentru calcularea diverselor opțiuni de punere în aplicare, ar trebui să fie utilizat un punct comun de referință. Calculele trebuie să fie executate în același interval de timp de observare (aceasta înseamnă întreaga durată a proiectului, cu etapele sale, de obicei relevante - planificare, construcție și operare).

Valoarea actualizată netă (VAN)

Procesul dinamic cel mai frecvent utilizat pentru metoda valorii actualizate nete (VAN). În această metodă plățile și/sau venitul care apar la diferite momente de timp sunt comparabile prin eliminarea efectelor inflației, prin actualizarea la un moment predefinit în timp și folosind o rată de actualizare care este cel mai frecvent prescrisă de către ministerele de finanțe. Rezultatul este valoarea în numerar a plăților preconizate exprimate în termeni financiari de astăzi. Dar fluxurile de numerar (termene sau plăți tangibile) realizate la date prestabilite trebuie să fie, de asemenea, comparate, deoarece acestea influențează cheltuielile.

Zilele sunt zile calendaristice, cu excepția cazului în care sunt declarate că sunt zile lucrătoare.



PARTEA a VII-a:

ANEXE

ANEXA I: MATRICEA PRELIMINARĂ DE REPARTIȚIE A RISCURILOR DE PROIECT, APROBATĂ PRIN ORDINUL MINISTERULUI ECONOMIEI NR. 143 LA 2 AUGUST 2013

Matricea preliminară de repartitie a riscurilor de proiect

Nr.	Categoriea de risc	Riscul	Descrierea riscului	Consecințele riscului	Atenuarea riscului	Alocarea riscului		
						Partenerul public	Risc partajat	Partenerul privat
Riscul de locație – totalitatea evenimentelor ce survin în proiectele de parteneriat public-privat legate de dreptul de proprietate/locațiune a suprafețelor necesare derulării proiectului, amplasarea și condițiile de amplasare a obiectului de parteneriat public-privat ce pot duce la imposibilitatea derulării, finalizării lucrărilor în termenele stabilite la costurile inițial estimate.								
1.	Riscul de locație	Disponibilitate de locație	Întâmpinarea dificultăților privind accesul la o anumită locație	Generează întârzieri în etapele de implementare a proiectului și creșteri suplimentare ale costurilor de proiect	Obligația partenerului public ca la orice etapă de dezvoltare a proiectului de parteneriat public-privat să asigure accesul ofertenților la locația de desfășurare a proiectului de parteneriat public-privat	✓		
2.		Condiții de amplasament, de sol neprognozate	Sistarea temporară a utilizării terenului pentru activitățile prevăzute în proiect, din cauza descoperirii de vestigii arheologice și/sau patrimoniu național, resurse naturale, ape subterane	Majorarea duratei de timp și a costurilor privind realizarea proiectului se majorează, persistând pericolul sistării sau anulării proiectului	Partenerul public se va asigura prin intermediul cercetărilor geologice că amplasamentul ales pentru dezvoltarea proiectului permite implementarea acestuia și nu contravine intereselor publice de valorificare a resurselor naturale. Totodată, în faza de proiectare, partenerul privat va verifica expertiza geologică și se va asigura că aceasta permite dezvoltarea proiectului. În cazul depistării unor condiții neprevăzute de grele care nu pot a fi atenuate. Locația destinată pentru dezvoltarea proiectului de parteneriat public-privat urmează a fi schimbată		✓	
3.		Aprobarea documentației necesare	Întârzieri în procesul obținerii de aprobări/ autorizații necesare în termenele prevăzute, sau pot fi obținute cu condiționări imprevizibile	Întârzieri în etapele de implementare ale proiectului și creșteri suplimentare ale costurilor de proiect	Organizarea unui cadru eficient de conlucrare între ambii parteneri în procesul de obținere a documentației necesare privind dezvoltarea proiectului, respectând termenele prestabilite în contract		✓	

4.	Titlul de proprietate (revendicări)	Dificultăți în procesul de achiziții de terenuri de la proprietari și/sau obținerea dreptului de utilizare a terenurilor	Majorarea perioadei de timp privind implementarea proiectului și creșterea costurilor legate de proiect	Partenerul privat are obligația de a verifica cu strictețe actele de proveniență (registrele cadastrale) eliminând toate neclaritățile	✓	
Riscul de proiectare și construcție – totalitatea evenimentelor din cadrul proiectelor de parteneriat public-privat ce survin din proiectarea și construcția defectuoasă și/sau din erorile de inginerie cu impact asupra costului proiectului începând cu etapa de proiectare, construcție și până la etapa de exploatare						
5.	Deficiență de proiectare	Posibilitatea ca proiectarea să nu corespundă specificațiilor tehnice de calitate, din cauza lipsei de experiență a companiei de proiectare	Întârzieri în începerea proiectului la data prevăzută și costuri suplimentare, existând probabilitatea eșuării proiectului	În cadrul proiectelor în care proiectarea este delegată partenerului privat, acesta va răspunde de calitatea proiectului, fiind responsabil de selectarea companiei de proiectare cu respectarea condițiilor stipulate în caietul de sarcini și descrise în studiul de fezabilitate		✓
6.	Descoperirea de vestigii arheologice	Descoperirea de vestigii arheologice și/sau de patrimoniu național pe amplasament ce împiedică lucrările de construcție provocând întârzieri și majorarea costurilor proiectului	Creșterea a costurilor și timpului necesar de implementare a proiectului.	Se va atrage atenție maximă în faza de investigare geologică a subsolului. Ulterior, dacă acestea sunt descoperite în faza de construcție, partenerul privat va înștiința imediat partenerul public care va conștientiza și va valorifica vestigiile. Riscul va fi administrat de către partenerul public	✓	
Riscul de proiectare și construcție						
7.	Necorespunere-rea terenului pentru construcția planificată	Riscul de apariție pe durata construcției a unui eveniment care conduce la imposibilitatea finalizării acesteia în timp și la costul estimat	Întârzieri privind darea în exploatare a construcției, nerespectarea standardelor specifice, deficiențe tehnice. Acest risc poate genera alte riscuri, precum riscurile financiare, comerciale și de amplasament	Partenerul privat, în faza de elaborare a ofertei tehnice și financiare, va vizita locația și va cere partenerului public detalii referitoare la amplasament și mediu. Partenerul privat va elabora proiecte de analiză tehnică și economică, precum și previziuni asupra construcției și amplasării acesteia.		✓
8.	Depășirea costurilor	Finalizarea construcției se va face la un cost mai mare decât cel prevăzut	Costuri și timp suplimentar necesare pentru a finaliza proiectul	Partenerul privat va executa lucrările de construcție fără a devia de la standardele impuse în contract, planificând coerent resursele necesare pentru executarea construcției		✓

9.	Lucrări defecte	Defecte descoperite în lucrările de construcție inclusiv din cauza insuficienței de personal calificat	Costuri și timp suplimentar necesare pentru darea în exploatare a construcției	Partenerul privat va antrena personal calificat în fiecare etapă de implementare a proiectului, asigurând calitatea construcției conform cerințelor tehnice și a proiectului tehnic			✓
10.	Depreciere tehnică	Riscul ca soluțiile tehnice propuse să nu corespundă tehnologic pentru asigurarea realizării proiectului	Majorarea costurilor proiectului din cauza apariției necesității de re tehnologizare și achiziționarea unor noi echipamente tehnice performante	Partenerul privat va anticipa astfel de situații și se va asigura că tehnica necesară va corespunde procesului tehnologic pentru realizarea proiectului			✓
11.	Furnizare de utilități	Construcția utilităților asumate de partenerul public poate fi întârziată, astfel încât furnizarea serviciilor să nu poată începe la data prevăzută	Costuri și timp suplimentar necesar pentru a finaliza proiectul	Partenerul privat va întreprinde toate acțiunile necesare pentru a finaliza proiectul în termenul stabilit			✓
12.	Întârzierea lucrărilor	Apariția unor evenimente pe durata construcției inclusiv condiții meteo nefavorabile, care conduc la imposibilitatea finalizării acestuia în timpul stabilit și la costul estimat	Întârzieri în implementarea și creșterea costurilor proiectului	Partenerul privat va solicita prelungirea termenului de execuție a lucrărilor sau a oricărei părți dintre acestea; prin consultare, părțile vor stabili orice prelungire a duratei de execuție la care partenerul privat are dreptul, însă fără de a modifica durata contractului			✓
Riscul de finanțare — totalitatea evenimentelor din cadrul proiectelor de parteneriat public-privat cu impact asupra capitalului investit sau împrumutat de către partenerul privat pentru dezvoltarea proiectului							
13.	Insolvabilitatea și alte riscuri aferente creditorului	Partenerul privat devine insolubil sau efectuarea prestațiilor necesită o finanțare mai mare decât cea estimată	Neîndeplinirea serviciilor solicitate de partenerul privat	Asigurarea execuției angajamentelor partenerului privat prin intermediul garanțiilor bancare și de bună execuție. În cazul neterminării investiției totale, partenerul privat va pierde sumele deja investite			✓

14.	Indisponibilitatea finanțării	Partenerul privat nu este capabil să asigure resursele financiare și de capital în cantumuri și termene stabilite	Stoparea proiectului din lipsa finanțării pentru continuarea sau finalizarea investiției	Partenerul public va analiza cu atenție angajamentele financiare ale partenerului privat și disponibilitatea cuantumului de investiții necesare realizării proiectului	✓	
15.	Creșterea costurilor investiției inițiale	Investiția inițială datorită schimbărilor de legislație, de politică sau de altă natură devine mai mare decât cea estimată de partenerul privat, sau partenerul privat nu mai poate asigura investiția, sunt necesare finanțări suplimentare	Creșterea costurilor proiectului sau stoparea proiectului	Garantarea de către partenerul privat a finalizării investiției inițiale prin garanție bancară de bună execuție. De asemenea, partenerul public poate acoperi prin subvenții o parte din necesarul de investiții	✓	
16.	Variația ratei dobânzilor, inflației, a ratei de schimb	Fluctuații financiare ce influențează în timp parametrii și costurile preconizate pentru proiect	Creșterea/ scăderea profitului partenerul privat obținut din dezvoltarea proiectului	Partenerul privat va asigura prin intermediul diferitor tactici financiare stabilitatea financiară a proiectului, propunând mecanisme corespunzătoare pentru compensarea pierderilor, prin ajustări ale prețurilor, evitând astfel supra-compensări sau plăți duble pentru proiect	✓	
17.	Modificări de taxe și impozite	Riscul ca pe parcursul proiectului regimul de impozitare general să se schimbe în defavoarea partenerului privat	Afectează rentabilitatea proiectului, capacitatea de refinanțare și a condițiilor prestabilite cu finanțatorii	Veniturile încasate de către partenerul privat trebuie să fie suficiente pentru acoperirea diferențelor de taxe și impozite, însă aceste taxe nu vor trebui să depășească limita procentuală stabilită în contractul de parteneriat public-privat. Restul taxelor și impozitelor vor fi suplinite din subvenții sau alte surse constituite și/sau atrase de către partenerul public prevăzute în contract	✓	

Riscul de operare – totalitatea evenimentelor în cadrul proiectelor de parteneriat public-privat ce survin din pierderile directe sau indirecte în urma organizării greșite a proceselor tehnologice, ineficienței procedurilor controlului intern, dereglărilor tehnologice, activităților neautorizate ale personalului sau influenței externe					
18.	Furnizarea utilităților	Indisponibilitatea utilităților necesare pentru realizarea proiectului (de ex. curent electric, gaz, apă)	Creșteri ale costurilor și ale perioadei de timp, în unele cazuri, efecte negative asupra calității serviciilor furnizate în cadrul contractului	Partenerul privat și/sau public va asigura în măsura necesităților și a disponibilității lor cu utilitățile necesare operării obiectului contractului	✓
19.	Soluții tehnice vechi sau inadecvate	Soluțiile tehnice aplicate nu sunt corespunzătoare din punct de vedere tehnologic pentru a asigura realizarea proiectului	Venitul partenerului privat scade sub datele de închidere financiară a proiectului, având ca rezultat pierderi. Partenerul public nu primește prestațiile solicitate. Acest risc condiționează apariția altor riscuri	Partenerul public va specifica în caietul de sarcini standardele tehnice de calitate de la care nu se va devia, acestea fiind sub strictă monitorizare	✓
20.	Incapacitate de management și depășirea costurilor de operare	Partenerul privat nu-și poate îndeplini obligațiile conform contractului având ca rezultat costuri de operare mai mari decât cele anticipate	Lucrările și serviciile care fac obiectul contractului nu sunt furnizate la timp și calitativ, care conduc la costuri și timp suplimentar necesare pentru a finaliza proiectul	Investitorul va monitoriza mersul executării proiectului prin intermediul auditului intern, va angaja specialiști calificați cu experiență	✓
21.	Risc de defecte ascunde	Calitatea proiectării și/sau a lucrărilor este necorespunzătoare, având ca rezultat creșterea costurilor de întreținere și reparații	Creșteri de cost și efecte negative asupra calității serviciilor furnizate în cadrul proiectului; timp suplimentar necesar înlăturării defectelor	Partenerul public va monitoriza suplimentar mersul activităților și dezvoltarea proiectului	✓
22.	Întreținere și reparații	Riscul ca costurile de întreținere se vor majora în raport cu cele anticipate	Costuri suplimentare privind întreținerea obiectului contractului de parteneriat public-privat	Partenerul privat va asigura nemijlocit întreținerea și serviciile de reparare a obiectului contractului	✓

23.	Asigare	Riscul asigurabile pot deveni neasigurabile pe durata proiectului sau creșterii substanțiale a ratelor la care se calculează primele de asigurare	Întârzieri în implementarea proiectului și creșterea costurilor	Partenerul privat va calcula și va prognoza costurile legate de asigurare, va prezenta partenerului public informații detaliate despre compania de asigurare, informații care stau la baza condițiilor și criteriilor de asigurare a proiectului			✓
Riscul comercial – totalitatea evenimentelor în cadrul proiectelor de parteneriat public-privat cu impact asupra lichidității financiare a debitorului obligației de plată la împlinirea scadenței acesteia							
24.	Modificarea condițiilor economice	Riscul producerii unor schimbări fundamentale și neașteptate în condițiile economice generale, care pot avea impact asupra cheltuielilor și veniturilor în cadrul proiectului de parteneriat public-privat	Venituri sub proiecțiile financiare anterioare	Partenerul privat în oferta sa poate propune condiții contractuale care să-i asigure condiții de acoperire a riscului			✓
25.	Creșterea concurenței	Riscul apariției pe piață a concurenților în furnizarea serviciilor	Scăderea veniturilor anticipate ca urmare a deprecierii preturilor produselor prestate similar de către concurenți	Partenerul privat va analiza anticipat condițiile de piață, apoi va propune oferta sa corelată cu situația pe piața din domeniu			✓
26.	Descreșterea nivelului de cerere pe piață	Riscul producerii unor schimbări fundamentale și neașteptate în condițiile economice generale, care conduc la reducerea cererii pentru serviciile contractate	Venituri sub proiecțiile financiare anterioare	Partenerul privat va încerca să redreseze situația prin impunerea unor măsuri de ordin financiar			✓

Riscul politic/legislativ – totalitatea evenimentelor în cadrul proiectelor de parteneriat public-privat generate de eventualele schimbări legislative și/sau a politicii partenerului public						
27.	Schimbarea legislației în domeniu	Riscul schimbărilor legislative și al politicii autorității publice care nu pot fi anticipate la semnarea contractului și care sunt adresate direct, specific și exclusiv proiectului, ceea ce conduce la costuri de capital sau operaționale suplimentare din partea partenerului privat	Afectarea rentabilității proiectului și supunerii finalizării prematură a contractului	Partenerul public va asigura continuitatea politicilor de dezvoltare a proiectelor de parteneriat public-privat, inclusiv a politicilor fiscale aferente infrastructurii publice	✓	
28.	Retragerea sprijinului complementar	Modificările strategiei, a tacticii și a acțiunilor curente ale factorilor politici din propria țară (la nivel național, regional și local), din țările cu care întreprinderea are contracte directe și indirecte	Afectarea rentabilității proiectului și supunerii finalizării prematură a contractului	Partenerul public va contribui la buna desfășurare a proiectului în limitele competențelor contractuale	✓	
Riscul de mediu – totalitatea evenimentelor în cadrul proiectelor de parteneriat public-privat ce conduc la creșterea costului proiectului prin întreprinderea măsurilor de eliminare și reducere semnificativă a acestora						
29.	Proprietăți adiacente indisponibile realizării proiectului	Apariția unor imobile sau alte tipuri de bunuri adiacente obiectului de parteneriat public-privat ce nu permit dezvoltarea proiectului din motivul contaminării mediului	Apariția unor costuri de decontaminare ce duc la creșterea costurilor de realizare a proiectului în condițiile de mediu	În funcție de natura și costul decontaminării. Partenerul public își poate asuma o parte din acest risc generat pe proprietățile puse la dispoziția proiectului, controlând procesul de supraveghere a poluării mediului	✓	

30.		Standardele referitoare la emisii	Possibilitatea de răspundere pentru pierderile cauzate de deteriorarea mediului care rezultă de la construirea sau activitățile de exploatare necorespunzătoare	Costuri suplimentare, decontaminarea mediului	Partenerul privat este obligat să ia toate măsurile necesare pentru evitarea unor astfel de evenimente. Va angaja experți pentru investigarea și stabilirea măsurilor de minimizare a costurilor și evitarea întârzierii etapelor de implementare a proiectului			✓
Riscul de forță majoră – totalitatea evenimentelor imprevizibile în cadrul proiectelor de parteneriat public-privat provocate de fenomene ale naturii: cutremur de pământ, alunecare de teren, incendiu, secetă, vânt puternic, ploaie torențială, inundație, ger, înzăpezire etc. sau de circumstanțe sociale: revoluție, stare beligerantă, blocadă, grevă, interdicție la nivel statal a importului sau exportului, epidemie								
31.	Riscul de forță majoră	Evenimente de forță majoră	Incapacitatea de a dezvoltare a proiectului de parteneriat public-privat din motivul cauzat de evenimentele de forță majoră	Distrușgerea completă sau deteriorarea activelor aferente proiectului de parteneriat public-privat. Pierderea sau deteriorarea activelor proiectului de parteneriat public-privat sau a serviciului (incapacitatea de a furniza servicii), pierderea posibilității de obținere a veniturilor sau întârzierea acestora	Partenerul privat va lua măsuri de asigurare a activelor și/sau va urmări repararea sau înlocuirea lor în cel mai scurt timp posibil. Partenerul privat va fi scutit de consecințele asupra serviciului, dacă consecințele sunt necuantificabile, partenerul privat poate stabili rezerve de finanțare, partenerul privat trebuie să identifice de urgență o alternativă în ceea ce privește furnizarea de servicii, în cazul în care consecințele sunt asigurate		✓	

ANEXA II: FORMELE CONTRACTUALE DE REALIZARE A UNUI PPP

Contractul de antrepriză/ prestări servicii

Antrepriza și prestările de servicii sunt modalități contractuale de realizare a parteneriatului public-privat. Deosebirea principală dintre aceste contracte rezidă în scopul urmărit de părți și în obiectul parteneriatului. Astfel, obiectul contractului de antrepriză, de regulă, este lucrarea și rezultatul său material, luate împreună (reparație, construcție ș.a.). Pe când obiect al contractului de prestări servicii, de regulă, este un rezultat nematerial (diferite tipuri de servicii: medicale, îngrijire, consultative, educaționale ș.a.). Conform art. 946 al Codului civil, prin contractul de antrepriză o parte (antreprenor) se obligă să efectueze pe riscul său o anumită lucrare celeilalte părți (client), iar aceasta se obligă să recepționeze lucrarea și să plătească prețul convenit. Obiectul contractului de antrepriză poate fi atât producerea sau transformarea unui bun, cât și obținerea altor rezultate ale lucrărilor efectuate.

Conform art. 970 al Codului civil, prin contractul de prestări servicii, o parte (prestator) se obligă să presteze celeilalte părți (beneficiar) anumite servicii, iar aceasta se obligă să plătească retribuiția convenită. Obiect al contractului de prestări servicii pot fi serviciile de orice natură, al căror spectru este foarte larg și nelimitat. Serviciile acordate beneficiarului trebuie să fie bine determinate. Obiectul serviciilor prestate, de regulă, este un rezultat nematerial, însă poate fi și un rezultat materializat: servicii stomatologice, reparația îmbrăcăminte, încălțămintei ș.a.

Obiectul tradițional al contractului de prestări servicii în calitate de formă a parteneriatului public-privat este: asigurarea cu echipament, materie primă, energie, forță de muncă, aprovizionare cu hrană, curățenie, servicii medicale, păstrare și depozitare, pază și securitate, transportare etc.

Părțile contractului de prestări servicii sunt beneficiarul și prestatorul. În aceste calități pot activa liber persoane fizice sau juridice – subiecți de drept. Contractul de prestări servicii este unul cu titlu oneros, iar cuantumul plății pentru servicii se stabilește prin acordul părților sau prin acte normative și se efectuează după prestarea serviciilor, dacă părțile nu prevăd altceva.

Prin intermediul contractului de antrepriză/ prestări servicii este realizat așa-numitul model de parteneriat „proiectare și construire”, care reprezintă o formă simplificată a parteneriatului public-privat și un model tradițional de achiziții publice de lucrări și servicii. În cadrul acestui model, antreprenorul este selectat în bază de concurs, iar criteriul de bază pentru selectarea lui este prețul propus. Antreprenorul, conform regulii generale, își asumă riscurile legate de proiectare și realizare a construcției. Gradul de investiții poate varia în funcție de durata și de volumul investiției.

Spre deosebire de modelul clasic al acestei forme de parteneriat public-privat menționat mai sus, prin Legea nr.179 din 10.07.2008 drept obiect al contractelor de antrepriză/ prestări servicii, sunt determinate următoarele activități:

- ♦ prestarea de servicii publice de către o gospodărie comunală;
- ♦ executarea, contra plată, a lucrărilor de reparație capitală;

- ♦ deservirea elementelor infrastructurii, precum și a altor bunuri publice;
- ♦ evidența consumului de resurse;
- ♦ prezentarea facturilor către consumatori.

Putem observa că comparativ cu modelul clasic general acceptat, din obiectul contractului respectiv lipsesc activitățile de bază ale acestui model: proiectarea și construcția. Ceea ce, în practică, poate să conducă la anumite incertitudini privind admisibilitatea includerii lucrărilor de proiectare și construcție în obiectul parteneriatului public-privat, în cazul realizării lui prin contract de antrepriză/ prestări servicii. Totuși activitățile prevăzute expres de lege reprezintă doar niște domenii (activități) prioritare ale unui **parteneriat public-privat**, care urmează a fi realizate prin intermediul contractului de antrepriză/ prestări servicii, în același timp, nefiind interzise și alte activități care pot fi incluse în obiectul contractului respectiv.

Contractul de administrare fiduciară

Contractul de administrare fiduciară, pe lângă alte contracte, este menționat în calitate de formă de realizare a unui parteneriat public-privat. În acest sens, Legea cu privire la PPP prevede că realizarea parteneriatului public-privat prin intermediul contractului de administrare fiduciară are ca obiect asigurarea unei bune gestionări a proprietății publice bazată pe criteriile de performanță stabilite în contract. Acesta este realizat prin transmiterea de către partenerul public către cel privat a gestiunii riscurilor de management și a riscurilor legate de asigurarea funcționării obiectului parteneriatului public-privat.

Deseori proprietarul unui patrimoniu sau persoana împuternicită de acesta nu dispune de timp, calificare și competență în ceea ce privește administrarea proprietății. Anume din aceste considerente este rațional de a recurge la instituirea administrării fiduciare, deoarece aceasta permite proprietarului de a obține rezultate nefiind implicat în procesul de administrare a patrimoniului său.

Contractul de administrare fiduciară reprezintă un act juridic, relativ nou pentru legislația națională, fiind definit și reglementat, în principal, de Codul civil. Din analiza prevederilor Codului civil și literaturii de specialitate, se desprind următoarele particularități generale caracteristice contractului de administrare fiduciară:

- ♦ transmiterea patrimoniului în administrarea fiduciară este o formă de realizare a împuternicirilor proprietarului, în special a celor de posesie, folosință și dispoziție asupra unui bun sau complex patrimonial (întreprindere), prin urmare transmiterea patrimoniului în administrare fiduciară nu duce la trecerea dreptului de proprietate către administratorul fiduciar;
- ♦ scopul principal al administrării fiduciare este întreținerea (menținerea) corespunzătoare a anumitor bunuri sau complexe patrimoniale de către persoane (agenți economici) profesioniști, în vederea asigurării administrării economice efective și avantajoase a patrimoniului respectiv;
- ♦ administratorul fiduciar exercită drepturile proprietarului în nume propriu, în anumite limite și numai în interesul fiduciantului (proprietarului). De fapt, administratorul fiduciar poate presta în același timp un complex de servicii cu caracter juridic și

faptic, numărul și volumul pot fi foarte variate: reprezentare, întreținere, menținere, păstrare, transportare, aprovizionare ș.a.;

- ♦ în cadrul administrării fiduciare, autoritățile publice pot avea doar calitatea de fiduciant, însă nu pot figura în calitate de administrator fiduciar. Astfel, administrator fiduciar pot fi doar persoane fizice și juridic de drept privat;
- ♦ administratorul fiduciar nu poate fi în același timp și beneficiar, deoarece conform esenței acestui contract, el acționează în interesul proprietarului sau persoanelor indicate de proprietar, care și sunt beneficiarii contractului. Administratorul poate doar pretinde la o anumită plată pentru serviciile sale și compensarea cheltuielilor, dacă aceasta este prevăzut de contract;
- ♦ obiect al contractului de administrare pot fi: un complex patrimonial întreg (serviciu public, întreprindere), o anumită parte a lui sau anumite bunuri mobile și imobile separate (cu excepția celor consumabile), atât existente, cât și cele viitoare;
- ♦ bunurile date în administrare fiduciară se separă obligatoriu de alte bunuri ale fondatorului administrării, precum și de bunurile administratorului fiduciar. În acest sens, se duce evidență într-un bilanț separat și/sau un cont bancar separat.
- ♦ administratorul fiduciar nu primește remunerație pentru activitatea sa dacă părțile nu au convenit altfel sau dacă aceasta nu rezultă din lege. Dacă este prevăzută, remunerația poate fi exprimată fie în procente față de venitul (profitul) obținut din administrarea fiduciară a bunurilor, fie într-o sumă fixă de bani, fie în forma de procurare a unei părți a bunurilor administrate de fiduciar în conformitate cu contractul de administrare fiduciară.

Contractul de locațiune/ arendă

Deși în esență și după scopul urmărit contractele de locațiune și arendă se aseamănă, totuși cadrul legal actual din Republica Moldova face o deosebire clară între aceste contracte. În special deosebirea vizează obiectul, forma, drepturile și obligațiile părților, legislația aplicabilă, precum și alte aspecte.

Locațiunea se încheie pe un termen determinat sau nedeterminat și este un contract cu titlu oneros, conform căruia obligația de bază a locatarului este achitarea chiriei, care se stabilește prin acordul comun al părților. La stabilirea cuantumului chiriei se iau în considerare astfel de circumstanțe cum ar fi: termenul, obiectul și componența lui, uzura acestuia, intensitatea folosirii bunului etc. Chiria poate fi stabilită și/sau achitată în bani, în natură sau în alt mod convenit de părți. Este de menționat că atunci când locațiunea are ca obiect un bun proprietate de stat, intervin acte normative ce impun anumite condiții și reglementări speciale, în speță prevederile Hotărârii Guvernului nr. 483 din 29.03.2008.

Particularitatea și caracteristica de bază ale contractului de arendă, care îl deosebesc de contractul de locațiune, este că obiect al contractului pot fi doar terenuri și bunuri agricole, precum și că scopul transmiterii acestor bunuri este exploatarea lor temporară. Exploatarea presupune efectuarea față de obiectul contractului a tuturor operațiilor pentru posesie, folosire, prelucrare, îmbunătățire și altele, care sunt necesare pentru obținerea unui beneficiu – scopul final al acestui contract.

O particularitate importantă și definitorie a acestei forme de parteneriat public-privat este condiția că partenerul privat devine, de regulă, în același timp responsabil pentru: administrarea bunurilor transmise, utilizarea lor conform destinației, menținerea infrastructurii și de colectarea plăților pentru lucrările efectuate. Anume prin prisma acestor responsabilități este posibil de a delimita, în principiu, un contract de parteneriat public-privat de un contract civil.

În schimb, operatorul achită o anumită plată (chirie) autorității publice contractante (locatorului), care poate fi în forma unor taxe fixe plătite periodic sau în forma cotă-parte a veniturilor realizate din administrarea bunului și/sau serviciului transferat. Prețul contractului se stabilește de către părți și nu poate fi mai mic de quantumul minim al chiriei stabilit în legea anuală a bugetului de stat.

Contractul de concesiune

Concesiunea este una din formele contractuale principale prin care poate fi realizat un parteneriat public-privat.

Din start trebuie menționat că în conformitate cu Legea nr.179 din 10.07.2008, realizarea parteneriatului public-privat prin intermediul contractului de concesiune are loc în conformitate cu legislația privind concesiunile. În acest sens, Legea nr 534/13.07.95 cu privire la concesiuni reprezintă actul legislativ special din domeniul dat care reglementează subiecții, obiectele, drepturile și obligațiile principale, clauzele obligatorii ale contractului, forma și mecanismul concesiunii bunurilor, lucrărilor și serviciilor publice.

Scopul principal al contractului de concesiune este să asigure, pe baza unei gestionări optime, efectuarea la un nivel corespunzător a activităților, la prețuri accesibile pentru utilizatorii finali, precum și întreținerea și dezvoltarea oricăror bunuri de retur încredințate concesionarului pentru efectuarea respectivelor activități. Obiect al contractului de concesiune pot fi bunurile proprietate publică a statului, raionului, orașului sau satului, precum și serviciile publice.

Contractul de concesiune conține două părți distincte: partea reglementară a contractului, care cuprinde clauzele prevăzute în caietul de sarcini și partea contractuală, care conține clauze negociate de părți, de comun acord.

În cadrul concesiunii are loc transferul temporar al dreptului de operare a unui bun sau a unui serviciu către concesionar. În același timp, autoritatea contractantă, de regulă, își păstrează dreptul de proprietate asupra obiectului concesionat sau rezultat din activitățile concesionate, precum și/sau dreptul de a furniza servicii publice. Prin aceasta, contractul de concesiune se deosebește de alte forme de parteneriat.

În cadrul acestei forme, reprezentanții sectorului privat obțin dreptul: de a construi și/sau exploata (valorifica) o anumită perioadă, în tot sau în parte, rezultatul lucrărilor sau de a presta serviciile care fac obiectul contractului, potrivit obiectivelor și standardelor de calitate stabilite de concedent. Iar obligația de bază a concesionarului este de a asigura exploatarea eficientă, în regim de continuitate și permanență, a lucrărilor publice sau a serviciilor care fac obiectul concesiunii, în conformitate cu cerințele și destinația impuse de concedent.

Contractele de concesiune nu se atribuie numai pentru realizarea proiectelor de infrastructură, dar și pentru alte activități prevăzute de lege: administrarea bunurilor, prestarea serviciilor, executarea unor lucrări etc.

Procedura concesionării este destul de complexă și reglementată, expres, de o lege specială. Plus la aceasta, legea cu privire la concesionare prevede o serie de clauze obligatorii referitoare la drepturile și obligațiile fiecărei părți.

În concesiune, plățile pot fi de două tipuri: concesionarul plătește o plată numită „re-devență” pentru dreptul de a utiliza bunurile și serviciile publice. Iar partenerul public ar putea achita concesionarului unele sume pentru prestarea unor servicii prevăzute în contract. Se consideră că astfel de plăți din partea autorității contractante, în anumite condiții, sunt necesare pentru a face un proiect de parteneriat public-privat viabil din punct de vedere comercial și pentru a reduce riscurile comerciale asumate de sectorul privat, mai ales la etapele inițiale ale proiectului.

Concesiunea, de regulă, este un contract pe termen lung, iar termenul acestuia poate varia de la 5 la 50 de ani.

În afară de aceasta, ca formă de parteneriat public-privat, orice contract de concesionare a lucrărilor publice sau a serviciilor trebuie să conțină clauze prin care să se stabilească, în mod explicit, modul de distribuire a riscurilor pe întreaga durată a contractului. În acest sens, indiferent de modul de repartitie a riscurilor, se cere ca modul de recuperare a costurilor de către concesionar să fie stabilit astfel încât să îl determine pe acesta să depună toate diligențele pentru reducerea costurilor respective.

Totodată, în cadrul concesiunii este important ca recuperarea costurilor de către concesionar să includă, în mod obligatoriu, preluarea celei mai mari părți din riscurile de exploatare aferente contractului de concesionare a lucrărilor publice sau a serviciilor. În cadrul concesionării de lucrări și/sau de servicii, un element important reprezintă caietul de sarcini și oferta concesionarului. Conform legislației în vigoare, caietul de sarcini și oferta concesionarului reprezintă parte integrantă a contractului de concesiune. În acest sens, clauzele generale sau specifice ale contractului de concesiune nu trebuie să contravină cerințelor esențiale ale caietului de sarcini și nici angajamentelor asumate de concesionar în cadrul ofertei.

În afară de cele menționate mai sus, un aspect important al concesiunii îl reprezintă fundamentarea deciziei de concesionare. În acest sens, conform legislației în vigoare, autoritatea contractantă are obligația de a elabora un studiu de fezabilitate a deciziei de concesionare în orice situație în care intenționează să atribuie un contract de concesiune a lucrărilor publice sau a serviciilor.

Deși, în practică, această problemă încă nu a ridicat mari semne de întrebare, până în prezent o atenție deosebită trebuie acordată faptului că în cazul în care un proiect PPP este realizat printr-un contract de concesiune, acesta este un tip special de PPP, cu un set diferit de reguli și mai ales o repartitie diferită de riscuri. De aceea, astfel de proiecte, în conformitate cu articolul 18, alineatul (5) al Legii nr.179 din 10.07.2008, trebuie să fie în conformitate cu Legea cu privire la concesiuni și Legea nr.179 din 10.07.2008, ultima servind, în același timp, ca o lege-umbrelă în cazul în care Legea nr.534 din 13.07.1995 nu conține prevederi cu privire la un anumit segment.

Contractul de societate și alte forme de asociere

Teoria și practica actuală prevede că realizarea parteneriatelor public-privat poate avea loc și prin intermediul contractelor civile de societate, precum și prin unele forme juridico-organizaționale speciale de asociere între sectorul public și cel privat. În urma unor astfel de asocieri sunt înființate societăți comerciale sau servicii publice de interes național, regional sau local.

O astfel de modalitate de realizare a parteneriatului public-privat în prezent se mai numește „parteneriat public-privat instituțional”, care se deosebește de parteneriatul public-privat contractual, formele principale ale căruia au fost analizate mai sus. În acest sens, distincția principală între formele respective de parteneriat public-privat constă în aceea că parteneriatele public-private sunt create în baza unor raporturi exclusiv contractuale (de regulă, sub forma contractelor de concesiune sau a varietăților sale), iar parteneriatele public-private instituționale presupun participarea împreună a partenerului public și a celui privat într-o entitate cu capital mixt (prin crearea unei companii de proiect: societăți civile sau societăți comerciale).

În acest sens, art. 18 al Legii nr. 179 din 10.07.2008 prevede expres că parteneriatul public-privat poate fi realizat și prin asocierea partenerului public și partenerului privat, fie în baza unui contract de societate civilă, fără crearea vreunei persoane juridice, fie prin crearea unei societăți comerciale (societate cu răspundere limitată ori societate pe acțiuni), având la bază capital mixt (public-privat). În Republica Moldova, realizarea parteneriatelor public-private prin intermediul diferitor forme de asociere este reglementată, în afară de Legea nr. 179 din 10.07.2008, de o serie de acte legislative cu caracter general și special.

Din analiza prevederilor legale și a experienței internaționale pot fi deduse următoarele forme posibile de asociere între partenerii publici și privați:

- ♦ asociere prin intermediul încheierii unui contract de societate civilă și fără crearea unei persoane juridice;
- ♦ asocierea prin înființarea unor societăți comerciale (servicii publice) cu sau fără statut de persoană juridică (societatea în nume colectiv și societatea în comandită simplă, SA și SRL);
- ♦ participarea statului sau unității administrativ-teritoriale în calitate de acționar într-o societate comercială.

În toate aceste cazuri, acționari principali devin statul sau unitățile administrativ-teritoriale, pe de o parte, și sectorul privat, pe de altă parte, iar beneficiile și riscurile (pierderile) sunt repartizate în funcție de contribuția fiecărei părți la realizarea investiției.

Asocierea prin intermediul unui contract de societate civilă

După cum a fost menționat, autoritățile publice centrale și cele locale sunt în drept să decidă în numele și interesele statului sau colectivităților locale, după caz, în privința constituirii unor parteneriate cu sectorul privat, prin diferite forme, inclusiv prin încheierea unor contracte de societate civilă. Conform art. 1339 al Codului civil, prin contract de societate civilă, două sau mai multe persoane (asociați, participanți) se obligă reciproc

să urmărească în comun scopuri economice ori alte scopuri, fără a constitui o persoană juridică, împărțind între ele foloasele și pierderile.

Printre particularitățile principale ale unui contract de societate care urmează a fi luate în considerare în cadrul instituirii unui parteneriat public-privat se menționează:

- ♦ parteneriatul public-privat realizat sub forma contractului de societate împarte riscurile și profiturile între părți proporțional cu cota lor de participare la capitalul asociației (societății);
- ♦ Prin intermediul contractului dat, autoritățile contractante și sectorul privat în calitate de asociați pot realiza în comun oricare scopuri economice (patrimoniale sau lucrative): obținerea unor beneficii patrimoniale sau realizarea unor economii, adică evitarea unor pierderi patrimoniale. Sau alte scopuri, care sunt scopuri nepatrimoniale. În acest sens, față de societatea civilă ar putea fi aplicate și dispozițiile cadrului legal privind organizațiile necomerciale;
- ♦ pentru realizarea scopurilor comune, participanții trebuie să creeze un fond (capital social) și să verse contribuțiile în mărimea și forma stabilite prin contract. Contribuțiile pot consta din bunuri, inclusiv din drepturi patrimoniale.

Dacă în contract nu este prevăzut altfel, asociații participă la împărțirea veniturilor și suportă pierderile proporțional cotelor-părți ce le revin din capitalul social. Clauza care atribuie unui asociat toate veniturile obținute de societate sau îl eliberează de toate pierderile, care exclude un asociat de la împărțirea venitului sau pune în sarcina acestuia toate pierderile este nulă.

Asociații răspund pentru obligațiile societății civile în mod solidar. În raporturile interne, întinderea răspunderii se stabilește în raport cu cotele-părți din patrimoniul social, dacă în contract nu este prevăzut altfel.

Asocierea prin înființarea unor societăți comerciale (servicii publice) cu sau fără statut de persoană juridică.

Un parteneriat public-privat poate fi realizat sub forma unei societăți comerciale, în situația în care o autoritate publică în calitate de autoritate contractantă decide, în condițiile legii, asupra participării cu capital în numele și în interesul, după caz, al statului sau comunităților locale pe care le reprezintă, la constituirea unei asemenea societăți.

În conformitate cu legislația în vigoare, societățile comerciale pot fi de două tipuri: societăți comerciale fără statut de persoană juridică (societate în nume colectiv și societate în comandită) și societăți comerciale cu statut de persoană juridică (SA SRL etc.).

Participarea statului sau a unităților administrativ-teritoriale în calitate de acționari într-o societate comercială.

În conformitate cu cadrul legal actual, statul și unitățile administrativ-teritoriale, în anumite condiții, pot deveni proprietari ai întreprinderilor private sau acționari ai diferitor societăți comerciale. Raționamente pentru astfel de acțiuni pot fi diverse: investirea unor mijloace disponibile în afaceri profitabile în scopul obținerii unor venituri suplimentare la buget, sprijinirea financiară a agenților economici în vederea dezvoltării potențialului economic, salvarea sau asanarea unor prestatori de servicii publice de o importanță deosebită etc.

Procedul de achiziționare a acțiunilor societăților private, în anumite cazuri, poate deveni o modalitate efectivă de constituire a unor parteneriate public-private. În acest sens, participarea statului sau unităților administrativ-teritoriale în calitate de acționari ai întreprinderilor respective poate aduce o serie de avantaje pentru societate respectivă: stabilitate și garanții suplimentare, reducerea anumitor riscuri, resurse financiare suplimentare pentru investiții, creștere de capital statutar, acordare de facilități fiscale etc. Pe de altă parte, statul și unitățile administrativ-teritoriale dobândesc dreptul de a participa la administrarea unor întreprinderi de interes public deosebit (de regulă, prestatori de anumite servicii publice) și de a monitoriza activitatea lor, în scopul asigurării realizării unor obiective de interes public general: prestare de servicii publice, renovarea și dezvoltarea infrastructurii, managementul infrastructurii publice etc.

De asemenea, în cazul dat suntem în fața unui parteneriat public-privat atunci când toate aceste condiții și elemente esențiale ale realizării unui parteneriat public-privat prin intermediul unei astfel de modalități sunt negociate în prealabil și stipulate expres într-un act juridic, de regulă contract.

Conform legislației în vigoare și practicii ultimilor ani, pot fi evidențiate câteva forme prin care statul sau unitățile administrativ-teritoriale pot deveni acționari sau crește cota sa într-o societate comercială: acceptarea investițiilor realizate din contul bugetului de stat sau al unităților administrativ-teritoriale sau transferul unor drepturi patrimoniale asupra unor bunuri proprietate publică în calitate de aport la capitalul social al anumitor societăți comerciale (de ex. gaze, apă caldă, rețele de termoficare, terenuri etc.).

ANEXA III: STRUCTURA-CADRU A CONTRACTULUI DE PARTENERIAT PUBLIC-PRIVAT

Contractul de parteneriat public-privat urmează să cuprindă secțiuni cu următoarele informații:

Capitolul I. Condiții generale:

1. date despre părțile semnatare;
2. scopul contractului;
3. forma și modalitatea de realizare a contractului;
4. obiectul parteneriatului public-privat (caracteristica tehnico-economică);
5. drepturi de proprietate;
6. confidențialitate;
7. condiții de asigurare;
8. forța majoră;
9. autorizații și aprobări.

Capitolul II. Durata contractului:

1. stabilirea duratei determinate de derulare a parteneriatului public-privat;
2. etapele de realizare a parteneriatului public-privat;

3. termenul de dare în exploatare a obiectului parteneriatului public-privat, după caz;
4. durata de implementare a proiectului;
5. durata maximă de construcție sau modernizare, după caz;
6. exploatarea și deservirea tehnică, după caz;
7. modalitatea și procedura de restituire a obiectului parteneriatului public-privat la momentul expirării termenului parteneriatului public-privat.

Capitolul III. Angajamente financiare și tehnice:

1. obligația partenerului public privind cofinanțarea obiectului parteneriatului public-privat, după caz;
2. obligația partenerului privat privind crearea și/sau reconstrucția obiectului parteneriatului public-privat;
3. obligația partenerului privind efectuarea reparației obiectului parteneriatului public-privat în cazul în care acest fapt a fost inclus în lista cerințelor partenerului public sau a fost asumat de partenerul privat la etapa desfășurării concursului de selectare a partenerului privat;
4. obligația partenerului privat cu privire la păstrarea, în conformitate cu legislația, a facilităților pentru unele categorii ale populației;
5. modalități de asigurare a libertății comerciale.

Capitolul IV. Condiții tehnice și de altă natură:

(A) Condițiile tehnice ce se referă la următoarele aspecte de ordin financiar:

1. capitalul investit sau, după caz, capitalul inițial subscris și vărsat;
2. raportul debit-capital, dacă este cazul;
3. rata de acoperire, dacă este cazul;
4. dividendele, dacă este cazul;
5. rata aplicabilă dobânzilor;
6. valutele împrumuturilor și sursele de finanțare;
7. modul de recuperare a investiției de către fiecare parte la contract.

(B) Condițiile tehnice ce se referă la clauze de construcție sau modernizare, după caz:

1. standarde și specificații;
2. metodele de punere în exploatare;
3. standardele de calitate a construcțiilor;
4. achiziția de materiale;
5. caracteristicile construcțiilor, după caz;
6. tehnologiile aplicabile în construcție, după caz;
7. programul lucrărilor auxiliare, dacă este cazul;
8. prescripțiile temporare și precauțiile;
9. regulile privind modul de folosire a terenului aflat în proprietatea partenerului public.

(C) Condițiile tehnice ce se referă la clauze de exploatare și operare, dacă este cazul:

1. specificații de performanță;
2. volumul bunurilor care urmează a fi produse, al lucrărilor care urmează a fi executate și al serviciilor care urmează a fi prestate;
3. capacități de infrastructură;
4. specificații de echipament;
5. criterii de performanță în cazul contractului de administrare fiduciară.

(D) Condițiile tehnice ce se referă la clauzele economico-financiare:

1. nivelul taxelor/ tarifelor percepute și modul de percepere;
2. perioada pe care vor fi percepute taxe/ tarife, dacă este cazul;
3. frecvența și criteriile de actualizare a taxelor/ tarifelor, dacă este cazul;
4. plata pentru utilizarea obiectului parteneriatului public-privat, forma, termenul și procedura de achitare.

Capitolul V. Monitorizare și control:

1. monitorizarea proiectării, construcției și exploatării proiectului public-privat, precum și a celorlalte activități care fac obiectul contractului de parteneriat public-privat;
2. mecanisme de auditare financiară pe durata de funcționare a proiectului public-privat;
3. proceduri de urmărire a realizării obiectivelor proiectului public-privat.

Capitolul VI. Riscuri și garanții:

1. clauze referitoare la modul de distribuire a riscurilor pe întreaga durată a acestuia;
2. definirea unor garanții financiare și de risc valutar;
3. garanții speciale, dacă este cazul.

Capitolul VII. Răspunderea și despăgubirea:

1. clauza de reparare/ despăgubire a prejudiciilor;
2. penalități pentru situația în care nu se îndeplinesc obiectivele stabilite prin contract;
3. răspunderea pentru neexecutarea obligațiilor în cazul rezoluțiunii, rezilierii și/sau încetării contractului, după caz.

Capitolul VIII. Rezilierea și încetarea contractului:

1. clauze de încetare a contractului;
2. condiții de reziliere unilaterală sau la acordul părților;
3. clauze de retragere din proiect, dacă este cazul.

Capitolul IX. Dispoziții specifice:

1. condițiile de înființare a societății comerciale pentru realizarea proiectului, după caz stabilirea cotelor de participare ale partenerului public și partenerului privat în cadrul societății comerciale;
2. achiziționarea de terenuri, dacă este cazul;

3. modul de asigurare a unor drepturi de exclusivitate, dacă este cazul;
4. modificări acceptabile în proiect;
5. formule compensatorii, dacă este cazul;
6. regimul taxelor și impozitelor;
7. interdicții de substituie a părților semnatare;
8. proceduri de legătură și comunicare.

Capitolul X. Dispoziții finale:

1. definiții și interpretări;
2. legislația și jurisdicția aplicabilă;
3. modificări în legislație;
4. amendamente la contract;
5. notificări;
6. modalitatea de soluționare a litigiilor;
7. limba contractului.

Anexe (desene, tabele, schițe, date tehnice și/sau de altă natură, dacă este cazul).

Notă: Forma, structura și conținutul contractului de parteneriat public-privat vor fi negociate și finalizate luând în considerare secțiunile de mai sus, care pot fi detaliate parțial sau total în conținutul contractului ori la care se pot adăuga și alți termeni specifici proiectului de parteneriat public-privat care urmează a fi semnat.

Clauze specifice contractelor de concesiune privind terenuri și alte resurse naturale

Contractul de concesiune privind terenuri și alte resurse naturale va include:

1. caracteristicile mediului, solului și altor resurse naturale, precum și gradul de exploatare a acestora;
2. normele tehnologice de exploatare;
3. condițiile de recultivare a terenurilor;
4. plățile de compensație pentru retragerea din circulație a terenurilor și altor resurse naturale;
5. condițiile de protecție a resurselor naturale de însoțire;
6. cantitatea și modalitatea de stocare a deșeurilor de producție;
7. norme maxim admisibile ale impactului asupra mediului;
8. modalitatea de distribuire a cheltuielilor pentru proiectare, explorare și capitalizare a resurselor naturale, precum și riscurile și veniturile aferente acestor activități.

ANEXA IV: CONȚINUTUL-CADRU AL STUDIULUI DE FEZABILITATE

I. Date generale:

1. scopul și obiectivele studiului de fezabilitate;
2. date despre partenerul public;
3. date despre persoana fizică/ juridică ce elaborează studiul de fezabilitate.

II. Descrierea cadrului general de realizare a proiectului de parteneriat public-privat:

1. denumirea proiectului de parteneriat public-privat;
2. scurtă prezentare privind situația existentă, cu elucidarea deficiențelor majore ale situației actuale din care să rezulte necesitatea investiției, cu includerea, după caz, a tabelelor, hărților grafice, planșelor desenate, fotografiilor etc., care să explice situația existentă și necesitatea investiției;
3. oportunitatea promovării proiectului de parteneriat public-privat cu justificarea tehnică și economică ce demonstrează necesitatea și oportunitatea proiectului de parteneriat public-privat;
4. încadrarea obiectivului în politicile de investiții generale, sectoriale sau regionale pe termen mediu și scurt;
5. beneficiarii proiectului de parteneriat public-privat;
6. cadrul normativ care reglementează domeniul.

III. Caracteristicile principale ale proiectului de parteneriat public-privat:

1. obiectivele proiectului de parteneriat public-privat;
2. rezultatele atinse prin realizarea proiectului de parteneriat public-privat;
3. activități pentru implementarea proiectului de parteneriat public-privat;
4. investițiile necesare pentru realizarea proiectului de parteneriat public-privat.
5. forma și modalitatea de realizare a proiectului de parteneriatul public-privat;
6. scenariile tehnico-economice de realizare a obiectivelor proiectului de parteneriat public-privat;
7. procedurile organizaționale și de implementare a proiectului de parteneriat public-privat;
8. programul de implementare a proiectului de parteneriat public-privat;
9. estimarea de costuri pentru fiecare element și componentă din cadrul proiectului de parteneriat public-privat;
10. date privind terenul pe care urmează să se amplaseze obiectul, statutul juridic al terenului, modalitatea/ forma contractuală prin care urmează să fie transmis partenerului privat; suprafața estimată a terenului;

11. justificarea termenului proiectului de parteneriat public-privat și condițiile de pre-dare a obiectului sau serviciului după perioada de finalizare a contractului;
12. alte elemente necesare demonstrării securității și viabilității proiectului.

IV. Identificarea și analiza opțiunilor de partajare a riscurilor după capacitatea de administrare a acestora:

1. riscul politic;
2. riscul legislativ;
3. riscul financiar și economic;
4. riscul de executare;
5. riscul de mediu etc.

V. Factorii care asigură durabilitatea proiectului de parteneriat public-privat:

1. principalii indicatori tehnico-economici ai investiției (valoarea totală a investiției; eşalonarea investiției; identificarea investiției și definirea obiectivelor, inclusiv specificarea perioadei de referință);
2. sursele de finanțare a investiției (fonduri proprii; credite bancare; fonduri de la bugetul de stat/ bugetul local; credite externe garantate sau contractate de stat; fonduri externe nerambursabile; alte surse legal constituite);
3. analiza financiară, inclusiv calcularea indicatorilor de performanță financiară: rata internă de rentabilitate și raportul cost-beneficiu;
4. analiza economică, inclusiv calcularea indicatorilor de performanță economică: grafice de implementare a proiectului folosind modelul GANTT, PERT, SWOT etc.;
5. estimări privind forța de muncă ocupată prin realizarea proiectului de parteneriat public-privat, după caz;
6. impactul asupra mediului și soluții de atenuare a acestuia inclusiv costurile aferente.

VI. Concluzii.

ANEXA V: PRINCIPALELE ETAPE PENTRU ATRIBUIREA CONTRACTELOR PPP

- ♦ • identificarea obiectului și obiectivul proiectului PPP respectiv;
- ♦ • studiul de fezabilitate și aprobarea acestuia de către APP.

Pe baza studiului de fezabilitate:

- ♦ • elaborarea și aprobarea documentației de proiect;
- ♦ • instituirea comisiei de selectare a partenerului privat;
- ♦ • publicarea unui comunicat informativ și documentației de proiect;
- ♦ • decizia financiară și atribuirea unui proiect de contract;
- ♦ • contractare.

ANEXA VI: CADRUL LEGAL AFERENT PARTENERIATULUI PUBLIC-PRIVAT

1. Legea nr. 179-XVI din 10.07. 2008 cu privire la parteneriatul public-privat.
2. Legea nr. 534- XII din 13.07.1995 cu privire la concesiuni.
3. Legea nr.1308-XIII din 25.07.1997 privind prețul normativ și modul de vânzare-cumpărare a pământului.
4. Legea nr. 91-XVI din 05.04.2007 privind terenurile proprietate publică și delimitarea lor.
5. Legea nr. 523-XIV din 16.07.1999 cu privire la proprietatea publică a unităților administrative-teritoriale .
6. Legea nr.130 din 29.04.2004 pentru modificarea și completarea Legii serviciilor publice de gospodărie comunală nr.1402-XV din 24 octombrie 2002.
7. Hotărârea Guvernului nr.245 din 19.04.2012 cu privire la Consiliul Național pentru parteneriatul public-privat.
8. Hotărârea Guvernului nr.1008 din 10.09.2007 cu privire la aprobarea structurii, efectivului-limită și Regulamentului Agenției Proprietății Publice de pe lângă Ministerul Economiei.
9. Hotărârea Guvernului nr. 419 din 18.06.2012 cu privire la aprobarea listei bunurilor proprietate a statului și a listei lucrărilor și serviciilor de interes public național propuse parteneriatului public-privat.
10. Hotărârea Guvernului nr.476 din 04.07.2012 pentru aprobarea Regulamentului privind procedurile standard și condițiile generale de selectare a partenerului privat.
11. Hotărârea Guvernului nr.1006 din 13.09.2004 pentru aprobarea Regulamentului cu privire la concesionarea serviciilor publice de gospodărie comunală.
12. Hotărârea Guvernului nr.690 din 13.11.2009 pentru aprobarea Regulamentului privind organizarea și funcționarea Ministerului Economiei, structurii și efectivului-limită ale aparatului central al acestuia

- 13.** Hotărârea Guvernului nr.675 din 06.06.2008 cu privire la Registrul patrimoniului public.
- 14.** Ordinul nr. 143 al Ministerului Economiei din 02.08.2013 cu privire la aprobarea Matricei preliminare de repartitie a riscurilor de proiect.