

## CNIPMMR SUSȚINE NECESITATEA REGLEMENTĂRII PARTENERIATULUI PUBLIC PRIVAT

### I. REGLEMENTĂRI LA NIVEL NAȚIONAL PRIVIND PPP

În prezent **nu există un act normativ special care să reglementeze coerent și deplin parteneriat public-privat (PPP).**

Cadrul legal aplicabil proiectelor de PPP se regăsește în **legislația aplicabilă contractelor de concesiune de lucrări și de concesiune de servicii**, respectiv OUG nr. 34/2006 și normele metodologice privind atribuirea contractelor de concesiune de lucrări și a contractelor de concesiune de servicii (HG nr. 71/2007).

**PPP sunt astfel asimilate contractelor de concesiune de lucrări și servicii.**

Există diferențe între PPP contractual (PPPC), create în baza unor raporturi exclusiv contractuale (contracte de concesiune), și PPP instituțional (PPPI), care presupun participarea împreună a partenerului public și a celui privat într-o entitate cu capital mixt (asociere în participațiune sau societate comercială).

Dacă pentru PPPC sunt reglementări în legislația privind concesiunile, **pentru PPPI singurele dispoziții aplicabile sunt cele ale art. 16 alin. (1) și (2) din Hotărârea Guvernului nr. 71/2007**, potrivit cu care compania de proiect este "o societate comercială rezidentă în România, constituită de concedent, prin unități aflate în subordinea sau sub autoritatea sa, și concesionar, funcționând în baza legii și având ca unic scop realizarea obiectivelor concesiunii de lucrări publice sau de servicii", și care stabilesc obligația autorității contractante de a menționa în caietul de sarcini "opțiunea pentru crearea unei companii de proiect".

### II. REGLEMENTĂRI ȘI BUNE PRACTICI LA NIVEL EUROPEAN

**La nivel comunitar nu există norme specifice care să reglementeze crearea PPPI.**

Cu toate acestea, **Comisia Europeană a publicat la data de 5 februarie 2008 o Comunicare interpretativă privind aplicarea dreptului comunitar în domeniul contractelor de achiziții publice și al concesiunilor în cazul PPPI.**

Potrivit acestei comunicări, **PPPI reprezintă** o cooperare între parteneri din domeniul public și din cel privat, care înființează o entitate cu capital mixt având ca obiect de activitate executarea contractelor de achiziții publice sau a concesiunilor. **Contribuția din partea sectorului privat constă**, pe lângă participarea la capital sau la alte active, în participarea activă la executarea sarcinilor atribuite entității cu capital mixt și/sau la administrarea entității cu capital mixt.

Comunicarea a reiterat faptul că normele UE privind achizițiile publice se aplică selecției partenerului privat și atribuirii contractelor publice de către entitatea cu capital mixt.

Comisia Europeană explică apoi faptul că este suficientă organizarea unei singure proceduri de achiziție publică, fie pentru alegerea partenerului privat, fie pentru atribuirea contractului de achiziție publică sau de concesiune entității cu capital mixt.

De asemenea, Comunicarea subliniază faptul că **este necesară o viziune pe termen lung a lucrării sau serviciului atribuit unui PPPI**, astfel încât aranjamentul contractual să conțină un mecanism adaptabil la schimbările legislative și economice.

Comisia Europeană a subliniat faptul că, **în cazul în care un contract de achiziție publică sau de concesiune nu intră sub incidența legislației achizițiilor publice, autoritatea contractantă poate selecta partenerul privat doar cu respectarea principiilor fundamentale din Tratatul Comunității Europene**, respectiv principiul transparenței, al egalității de tratament, al proporționalității, al recunoașterii reciproce și al certitudinii juridice.

De asemenea, Comisia Europeană a publicat **Comunicarea COM(2009) 615 final** din 19.11.2009, privind **„Mobilizarea investițiilor private și publice în vederea relansării economice și realizării unei transformări structurale pe termen lung: dezvoltarea parteneriatelor public-privat”**, subliniind că *„Dezvoltarea PPP-urilor ca instrument devine extrem de importantă pe măsură ce criza economică și financiară pune la încercare capacitatea bugetelor publice de a colecta resursele financiare adecvate și de a le aloca unor politici importante și proiecte specifice. Interesul sectorului public pentru instrumentele financiare inovatoare a crescut, la fel ca și voința politică de creare a condițiilor pentru modalități mai eficiente de realizare a proiectelor de infrastructură, indiferent că este vorba de sectorul transporturilor, social, energetic sau al mediului”*.

**Statele membre ale UE acordă un interes deosebit PPP**, adoptând soluția cooperării, în diferite forme, dintre autoritățile publice și mediul de afaceri, în scopul asigurării finanțării,

construcției, renovării, managementului, întreținerii unei infrastructuri sau furnizării unui serviciu, ca posibilitate de dezvoltare economică, cu aplicații diferite și în domenii diverse: infrastructură, sănătate, educație, instituții de detenție, apă, energie, transport, telecomunicații, etc.

Statele europene care **utilizează frecvent PPP, atât la nivel central, cât și local**, sunt: Marea Britanie, Franța, Germania, Italia, Spania, Irlanda, Portugalia, marea majoritate dintre ele având organizate unități specializate de coordonare a PPP la nivel de instituții centrale și locale.

În funcție de constrângerile bugetare cu care se confruntă statele membre ale UE, proiectele de PPP corespund unei nevoi crescânde de finanțare privată a sectorului public și reflectă dorința acestora de a beneficia mai mult de cunoștințele și experiența domeniului privat.

Potrivit unui studiu al Price Waterhouse Coopers, la nivel european, aproximativ 60% dintre proiectele de tip PPP iau forma contractelor de concesiune.

### III. INIȚIATIVA PARLAMENTARĂ DE REGLEMENTARE A PPP

La Senatul României a fost înregistrată cu nr. L184/2010, un **Proiect de lege privind parteneriatele încheiate între sectoarele public și privat**<sup>1</sup>, inițiată de un grup de parlamentari<sup>2</sup>, care din punct de vedere al stadiului procesului legislativ se află în prezent **în lucru, la comisiile permanente ale Senatului**.

Propunerea legislativă are ca **obiect** reglementarea proiectării, finanțării, construcției, operării, reabilitării, dezvoltării, leasingului și transferului oricărei lucrări publice, bun sau serviciu public care se realizează prin procedura parteneriatului public-privat.

**Scopul** proiectului de lege îl constituie:

- inițierea și realizarea de proiecte de parteneriat public-privat pentru bunuri, lucrări și servicii publice în diverse sectoare de activitate, cu finanțări publice sau private;
- garantarea tratamentului egal și nediscriminarea operatorilor economici;
- asigurarea transparenței și integrității procesului de parteneriat public-privat;
- asigurarea utilizării eficiente a fondurilor publice sau private, prin aplicarea procedurilor de atribuire de către autoritățile contractante;
- asigurarea unui cadru transparent în ceea ce privește gestionarea riscurilor pe perioada de derulare a proiectului.

**Principiile** care stau la baza încheierii contractului de parteneriat public-privat sunt:

- nediscriminarea;
- tratamentul egal;
- recunoașterea reciprocă;
- transparența;
- proporționalitatea;
- eficiența utilizării fondurilor;
- asumarea răspunderii.

Alte principii specifice parteneriatului-public privat (CL):

a) cooperarea dintre partenerul public și partenerul privat în cadrul unui proiect de parteneriat public-privat se derulează pe o perioadă relativ lungă de timp;

b) modul de finanțare al proiectului de parteneriat public-privat poate fi parțial public sau total sau parțial privat;

c) în cazul unui proiect de parteneriat public-privat, în principiu, rolul partenerului public se referă la finanțarea, la punerea în aplicare a obiectivelor în materie de interes public, la calitatea serviciilor, la stabilirea prețurilor, iar rolul partenerului privat se referă la finanțarea, proiectarea, realizarea și operarea pe criterii economice a obiectivului ce face obiectul proiectului de parteneriat public-privat;

d) alocarea riscurilor unui proiect de parteneriat public-privat se va face în mod proporțional și echitabil între partenerul public și privat, în funcție de capacitatea părților de a le evalua, monitoriza și gestiona proiectul.

<sup>1</sup> <http://webapp.senat.ro/senat.proiect.asp?cod=14810&pos=0>

<sup>2</sup> Ariton Ion - senator PD-L; Boagiu Anca-Daniela - senator PD-L; Cseke Attila-Zoltan - senator UDMR; Fodoreanu Sorin - senator PD-L; Frâncu Emilian Valentin - senator PNL; Frunda György - senator UDMR; Gyerkó László - senator UDMR; Marian Ovidiu Iuliu - senator PD-L; Mîrza Gavril - senator PSD; Onofrei Orest - senator PD-L; Oprea Dumitru - senator PD-L; Panțuru Tudor - senator PD-L; Plăcintă Sorina Luminița - senator PD-L; Sbîrciu Ioan - senator PD-L; Urban Iulian - senator PD-L; Antochi Gheorghe - deputat PSD; Korodi Attila - deputat UDMR; Pardău Dumitru - deputat PD-L; Surdu-Soreanu Raul-Victor - deputat PSD; Turcan Raluca - deputat PD-L

**Propunerea legislativă cuprinde următoarele prevederi principale:**

**Tipurile principale de contracte** de proiecte de parteneriat public-privat sunt:

- a) *proiectare-construcție-operare ( PCO )*;
- b) *construcție-operare-reînnoire ( COR )*;
- c) *construcție-operare-transfer ( COT )*;
- d) *leasing-dezvoltare-operare ( LDO )*;
- e) *reabilitare-operare-transfer ( ROT )*.

Partenerii pot stabili și alte forme de parteneriat public-privat cu condiția respectării prevederilor legii.

Proiectul de lege vizează **aplicarea sa pentru:**

- a) încheierea unui contract de parteneriat public-privat între o autoritate contractantă și un investitor privat, în urma derulării în totalitate a etapelor de inițiere, negociere, analiză și finalizare a procedurii stabilite prin prezenta lege;
- b) încheierea acordului de proiect;
- c) înființarea și reglementarea funcționării companiei de proiect.

**Etapetele care conduc la încheierea unui contract de parteneriat public-privat** sunt:

- a) inițierea proiectului de parteneriat public-privat care este în sarcina autorității publice chiar dacă la originea acestuia a fost o inițiativă proprie, a unei alte autorități publice sau a unui investitor privat;
- b) analiza și selecția preliminară a unor investitori privați, premergătoare încheierii acordului de proiect care este în sarcina autorității publice;
- c) negocierea este etapa prin care autoritatea publică derulează consultări cu investitorii privați selectați și negociază clauzele contractuale, inclusiv valoarea investiției indiferent de sursă – publică sau privată –, perioada de derulare a contractului de parteneriat public-privat, cu unul sau mai mulți dintre aceștia;
- d) încheierea contractului de parteneriat public-privat.

**Elementele de bază ale unui proiect de parteneriat public-privat** sunt:

- a) inițierea;
- b) finanțarea;
- c) proiectarea;
- d) construirea/realizarea;
- e) întreținerea, managementul/operarea;
- f) derularea de operațiuni comerciale.

**Regulile generale obligatorii** care vor fi luate în considerare pe tot parcursul etapelor de inițiere, negociere și finalizare a unui contract de parteneriat public-privat sunt:

- a) în cazul unui proiect de parteneriat public-privat sectoarele public și privat în mod obligatoriu în baza unor raporturi contractuale;
- b) diviziunea responsabilităților, a valorii de finanțare și a riscurilor sunt convenite prin contract;
- c) prin contractul de parteneriat public-privat sunt urmărite realizarea atât a obiectivelor de interes public, cât și cele de interes comercial;
- d) pe parcursul derulării unui contract de parteneriat-public privat atât partenerul public cât și cel privat își păstrează identitatea și responsabilitatea proprie;
- e) în cazul unei investiții private, totală sau parțială, valoarea acesteia, necesară pentru derularea unui proiect de parteneriat public-privat, nu se evidențiază la capitolul cheltuieli curente din cadrul bugetului de stat sau local al instituției publice implicate în proiect. Aceste cheltuieli sunt evidențiate sub forma de cheltuieli extrabugetare;
- f) pe perioada de derulare a contractului de parteneriat public-privat activele implicate în proiect sunt clasificate ca non-active și nu vor fi înregistrate în balanța autorității publice implicate.

Un contract de parteneriat public-privat **se referă la** inițierea, realizarea și operarea numai a unui singur proiect care definește un singur obiectiv public de parteneriat public-privat.

**Autoritatea publică își va elabora și aproba normele proprii** pentru înființarea comisiilor, elaborarea criteriilor și derularea etapelor de definire a proiectului public-privat și de selecție a investitorilor privați. Normele respective au la bază reglementările prezentei legi și ale actelor normative secundare și terțiare, în domeniu, elaborate de instituțiile competente.

**Inițierea unui proiect de parteneriat public-privat** aparține autorității publice.

Pentru inițierea unui proiect de parteneriat public-privat inițiatorul întocmește un studiu de fezabilitate sau de fundamentare.

Costurile generate de realizarea studiului de fezabilitate sau de fundamentare cad în sarcina inițiatorului.

Autoritatea publică este obligată să publice în Sistemul Electronic de Achiziții Publice ( SEAP ) și în Monitorul Oficial al României, Partea a VI-a, și, în cazul în care valoarea proiectului depășește 5 milioane de Euro, în Jurnalul Oficial al Uniunii Europene, intenția de inițiere a unui proiect de parteneriat public-privat.

Contractul de proiect public-privat în formă negociată, este supus **aprobării Guvernului sau autorității publice**, în funcție de nivelul său de competență. Forma finală astfel aprobată nu poate fi modificată prin acordul părților, decât printr-un act de cel puțin nivelul celui prin care s-a aprobat contractul.

#### IV. CNIPMMR SUSȚINE NECESITATEA REGLEMENTĂRII PPP

**CNIPMMR susține necesitatea adoptării unei legislații naționale complete și coerente în domeniul parteneriatelor public-private instituționale.**

Avantajele parteneriatelor public-private sunt multiple, vizând:

- **Soluții diverse de finanțare privată** a proiectelor publice;
- **Reducerea costurilor** pentru administrațiile centrale sau locale;
- **Utilizarea know-how-ului și a managementului privat** în cadrul proiectelor publice;
- **Eficiență crescută** în dezvoltarea proiectului;
- **O perioadă de implementare redusă;**
- **Inovație tehnică și un nivel mai ridicat al calității** serviciilor furnizate;
- Contribuie la **absorbția integrală a fondurilor structurale alocate;**
- **Reducerea costurilor de realizare a infrastructurii** prin valorificarea eficacității și potențialului inovativ al unui sector privat competitiv, atât în ceea ce privește costurile, cât și indicatorii de calitate;
- **Repartizarea costurilor de finanțare a infrastructurii pe toată durata de viață a activului**, având ca efect reducerea presiunilor imediate asupra bugetelor sectoarelor publice și oferind posibilitatea finalizării cu câțiva ani în avans a proiectelor de infrastructură și, implicit, a beneficiilor oferite de acestea;
- **Îmbunătățirea partajării riscurilor** între participanții din sectoarele public și privat; în condițiile unei repartizări adecvate a sarcinilor, o gestionare mai eficientă a riscurilor reduce costurile generale ale proiectului; o parte din riscurile proiectului este transferată partenerului privat: pe lângă riscul de construcție, partenerul privat își poate asuma fie riscul de exploatare, fie riscul de disponibilitate;
- **Stimularea eforturilor în materie de dezvoltare durabilă, inovare, cercetare și dezvoltare** în vederea realizării progreselor necesare pentru formularea unor noi soluții la provocările socio-economice ale societății:
  - o este un proces competitiv, în sensul că acesta va promova inovarea (în termeni de materiale sau de sisteme) care oferă un avantaj concurențial;
  - o se bazează pe angajamentele părții private de a produce rezultate evaluate în funcție de criterii tehnice, precum și de criterii de mediu sau sociale;
- **Recunoașterea rolului central pentru sectorul privat în elaborarea și punerea în aplicare a strategiilor** pe termen lung destinate programelor industriale, comerciale și de infrastructură de mare amploare;
- **Asigurarea creșterii cotelor de piață ale companiilor din România** în domeniul achizițiilor publice pe piețele UE și ale țărilor terțe. Prin atribuirea contractelor de construcții, exploatare și transfer și a concesiunii de servicii, precum și prin conceperea unor soluții specifice, întreprinderile de lucrări publice și utilități pot încheia contracte importante pe anumite piețe ale unor parteneri comerciali semnificativi.
- **Mobilizarea fondurilor private și punerea acestora în comun cu resursele publice.** Aceste beneficii sunt extrem de importante în actualul context economic, statele membre urmărind să accelereze ritmul investițiilor ca răspuns la criza economică, luând în considerare, totodată, necesitatea de a menține disciplina bugetară.

**CNIPMMR consideră că este necesară o atență reglementare și monitorizare a procedurilor de selecție a partenerului privat și a derulării proiectelor de PPP**, precum și un

efort sporit pentru gestionarea riscurilor aferente:

- **Experiența redusă** a autorităților centrale și locale în acest domeniu reprezentând un serios impediment, întrucât procesul de pregătire a unui proiect PPP este complex și de lungă durată<sup>3</sup>
- În prezent **nu există la nivel național o bază de date** centralizată a proiectelor PPP care s-au derulat și nici un portofoliu de proiecte ce ar putea fi derulate prin PPP.

De asemenea, în prezent, există limite în dezvoltarea PPP raportat la:

- **creșteri** considerabile **ale costurilor îndatorării** pentru proiectele PPP ca urmare a limitării posibilităților de creditare;
- **reducerea substanțială a scadenței creditelor** oferite de către bănci pentru datoriile lor;
- faptul că **finanțarea** obținută este disponibilă **doar la încheierea procedurii de achiziții publice**;
- **complexitatea** inerentă generată de combinarea diferitelor seturi de norme, de practici și calendare comunitare și naționale în cadrul aceluiași proiect poate avea un efect de descurajare.

**CNIPMMR apreciază inițiativa parlamentară de elaborare a *Proiectului de lege privind parteneriatele încheiate între sectoarele public și privat și formulează următoarele propuneri de completare și îmbunătățire a conținutului acestuia:***

- **Completarea scopurilor reglementării PPP** (art. 2 din proiect) cu scopul promovării și aplicării PPP în România pentru **absorbția integrală a fondurilor structurale** alocate; În Comunicarea COM(2009) 615 final, Comisia Europeană menționează că: "*Fondurile structurale pentru perioada 2007-2013 oferă statelor membre oportunități importante de a pune în aplicare programele operaționale prin intermediul PPP-urilor dezvoltate în colaborare cu BEI, sectorul bancar, fondurile de investiții și cu sectorul privat, în general*".
- Completarea proiectului cu un **capitol distinct privind PPP dintre autoritățile publice și sectorul privat, inclusiv organizații patronale și sindicale, în domeniul elaborării, derulării și implementării de proiecte din fondurile structurale**;
- Completarea proiectului cu reglementări speciale privind **accesul IMM-urilor la PPP**;
- **Recunoașterea explicită a posibilității derulării de PPP cu sectorul non-profit, în special cu organizațiile patronale și sindicale**, care dețin competențe și o importantă experiență;
- Explicitarea reglementărilor aplicabile și a condițiilor legale în cazul PPP din domeniul contractelor care au fost declarate cu **caracter secret de către autoritățile abilitate** (art. 10 lit. a din proiect);
- Reglementarea **criteriilor și condițiilor legale pentru elaborarea și aprobarea de către autoritățile publice a normelor proprii** pentru înființarea comisiilor, elaborarea criteriilor și derularea etapelor de definire a proiectului public-privat și de selecție a investitorilor privați (art. 20 din proiect);
- **Completarea elementelor de bază ale unui proiect de parteneriat public privat** cu o prevedere privind recuperarea investiției de către investitor și realizarea unui venit corespunzător pentru autoritatea publică;
- **Completarea capitolului VII - Sancțiuni, cu prevederi privind cuantumul penalităților și condițiile aplicării măsurilor administrative** în cazul neîndeplinirii contractului de ambele părți, **inclusiv de autoritatea contractantă**;
- **Reducerea la 30 de zile** a termenului pentru emiterea de norme metodologice (art. 47);
- Valorificarea avantajelor parteneriatului dintre componenta publică și cea privată în **realizarea unor obiective majore de investiții**;
- Înființarea unei **comisii interministeriale pentru PPP** (formată din reprezentanții Ministerului Finanțelor Publice, Ministerului Transporturilor și Infrastructurii, Ministerul Dezvoltării Regionale și a Locuinței, etc., în funcție de specificul proiectelor vizate), care să aprobe implementarea proiectelor naționale majore prin intermediul unui PPP și să stabilească cu exactitate participarea statului în respectivele PPP (potrivit modelului grec).
- Înființarea unui **organism central**, care să asigure:
  - promovarea parteneriatului public-privat;
  - identificarea proiectelor care pot fi implementate prin PPP;
  - asistență acordată autorităților contractante pe parcursul selecției partenerului privat sau monitorizarea implementării PPP pe parcursul derulării proiectului (în mod similar cu PPP Task Force din Marea Britanie, Italia, Germania sau Grecia).
- **Asigurarea unui tratament corespunzător al datoriilor și deficitelor PPP**, prin:

<sup>3</sup> De exemplu, în Marea Britanie, unul dintre statele cu expertiză vastă în acest domeniu, pregătirea unui contract PPP important durează aproximativ un an, în vederea atingerii scopului final al PPP: "Value for money" (valoare pentru fondurile investite).

- examinarea implicațiilor acordurilor de finanțare revizuite asupra tratamentului contabil al activelor PPP-urilor și emiterea de clarificări cu privire la tratamentul contabil actual al PPP-urilor în cadrul conturilor naționale;
- oferirea de orientări cu privire la tratamentul contabil al garanțiilor oferite în contextul proiectelor PPP;
- oferirea în continuare de sfaturi clare solicitanților cu privire la înregistrarea din punct de vedere statistic a contractelor individuale privind PPP-urile.
- **Asigurarea cadrului pentru a îmbunătăți informațiile disponibile și diseminarea cunoștințelor și know-how-ului relevant**, prin:
  - dezvoltarea de proiecte PPP pilot care ar putea servi ca model de bune practici, bună guvernare și soluții, care să poată fi reproduse la scară mai largă, cu folosirea elementelor de asistență tehnică ale programelor de finanțare relevante;
  - elaborarea de norme de aplicare PPP-urilor în cazul unor forme mai simple ale acestora, precum contractele de concepere, dezvoltare și exploatare;
- diseminarea bunelor practici și colaborarea cu celelalte state membre în acest domeniu.