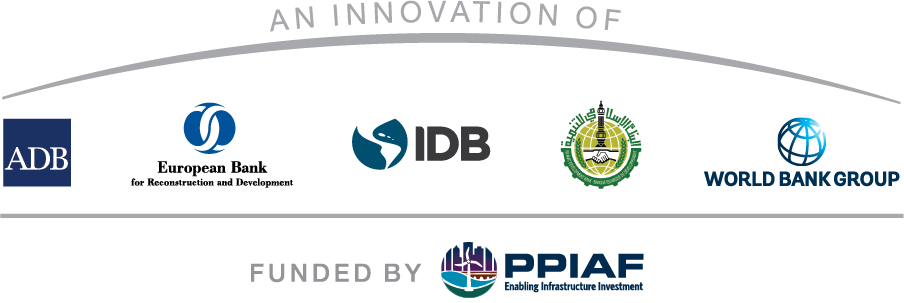
# Ghidul APMG de Certificare privind Parteneriatele Public-Privat (PPP)



© 2016 BAD, BERD, BID, BisD și GBM

Unele drepturi rezervate

Ghidul APMG de certificare privind PPP-urile, denumit în continuare Ghidul PPP, este Setul de Cunoștințe (SC) care detaliază toate aspectele relevante ale creării și punerii în aplicare a parteneriatelor public-privat (PPP) eficiente și durabile. Acesta este destinat utilizării de către profesioniștii din domeniul PPP, guverne, consilieri, investitori și alte persoane interesate de PPP-uri. Ghidul PPP face parte din familia de acreditări CP3P care, odată obținute, permit persoanelor fizice să utilizeze titlul “*Personal Certificat PPP*, o denumire creată sub auspiciile Programului de certificare PPP APMG. Programul de certificare APMG PPP, denumit în continuare Programul de certificare, este un produs al Băncii Asiatice de Dezvoltare (BAD), al Băncii Europene pentru Reconstrucție și Dezvoltare (BERD), al Băncii Inter-Americane de Dezvoltare (BID), al Băncii Islamice de Dezvoltare (BIsD) și al Grupului Băncii Mondiale (GBM), finanțat parțial de Facilitatea de Consiliere în Domeniul Infrastructurii Public-Privată (FCDIPP).

"*Grupul Băncii Mondiale*" se referă la organizațiile separate din punct de vedere juridic ale Băncii Internaționale pentru Reconstrucție și Dezvoltare (BIRD), ale Asociației Internaționale pentru Dezvoltare (AID), ale Corporației Financiare Internaționale (CFI) și ale Agenției Multilaterale de Garantare a Investițiilor (AMGI). Facilitatea de Consiliere în Domeniul Infrastructurii Public-Privată (FCDIPP) este o facilitate de asistență tehnică cu donatori multipli administrată legal de Banca Internațională pentru Reconstrucție și Dezvoltare (BIRD).

# clauză de exonerare a răspunderii

Opiniile, interpretările, constatările și/sau concluziile exprimate în această lucrare sunt cele ale autorilor și nu reflectă neapărat punctele de vedere sau politicile sau pozițiile oficiale ale BAD, BERD, BID, BIsD, FCDIPP și GBM, ale consiliilor de administrație ale acestora sau ale guvernelor pe care le reprezintă. Organizațiile menționate mai sus nu oferă nicio garanție, expresă sau implicită, și nici nu își asumă nicio răspundere sau responsabilitate pentru acuratețea, actualitatea, corectitudinea, exhaustivitatea, caracterul comercial sau adecvarea pentru un anumit scop a oricăror informații disponibile în acest document.

Prezenta publicație urmează practica GBM în ceea ce privește trimiterile la denumirile și hărțile membrilor. Desemnarea sau trimiterea la un anumit teritoriu sau zonă geografică sau utilizarea termenului "*țară"* în prezentul document nu implică exprimarea vreunui punct de vedere din partea organizațiilor menționate mai sus, a consiliilor de administrație ale acestora sau a guvernelor pe care le reprezintă cu privire la statutul juridic al unei țări, al unui teritoriu, al unui oraș sau al unei zone, sau al autorităților sale, sau cu privire la delimitarea frontierelor sau a limitelor sale.

Nimic din prezentul document nu va constitui sau nu va fi considerat a fi o limitare sau o renunțare la privilegiile și imunitățile vreuneia dintre organizațiile Grupului Băncii Mondiale, toate acestea fiind rezervate în mod specific.

**DREPTURI ȘI AUTORIZĂRI**

[](http://i.creativecommons.org/l/by/3.0/88x31.png)

Această lucrare este disponibilă sub licența *Creative Commons Attribution* 3.0 IGO (CC BY 3.0 IGO) http://creativecommons.org/licenses/by/3.0/igo. În conformitate cu licența Creative Commons Attribution, sunteți liber să copiați, să distribuiți, să transmiteți și să adaptați această lucrare, inclusiv în scopuri comerciale, în următoarele condiții:

**Atribuire drepturi -** Vă rugăm să citați lucrarea după cum urmează: BAD, BERD, BID, BIsd și GBM. 2016. Ghidul APMG de Certificare privind Parteneriatului Public-Privat (PPP). Washington, DC: Grupul Băncii Mondiale. Licență: Creative Commons Attribution CC BY 3.0 IGO.

**Traduceri –** În cazul în care creați o traducere a acestei lucrări, vă rugăm să adăugați următoarea clauză exoneratoare de răspundere împreună cu atribuirea drepturilor aferente: Această traducere nu a fost creată de BAD, BERD, BID, BIsD și/ sau GBM și nu ar trebui să fie considerată o traducere oficială. Organizațiile enumerate mai sus nu vor fi răspunzătoare pentru niciun conținut sau eroare în această traducere.

**Adaptări -** În cazul în care creați o adaptare a acestei lucrări, vă rugăm să adăugați următoarea clauză exoneratoare de răspundere împreună cu atribuirea drepturilor aferente: Aceasta este o adaptare a unei lucrări originale a BAD, BERD, BID, BIsD și GBM. Punctele de vedere și opiniile exprimate în adaptare sunt responsabilitatea exclusivă a autorului sau a autorilor adaptării și nu sunt recunoscute de organizațiile menționate mai sus.

**Conținutul terților –** BAD, BERD, BID, BIsD și/sau GBM nu dețin în mod necesar fiecare componentă a conținutului din cadrul lucrării. Prin urmare, aceste organizații nu garantează că utilizarea oricărei componente sau părți individuale deținute de terți, conținute în lucrare, nu va încălca drepturile acestor terți. Riscul în ceea ce privește pretențiile care rezultă din astfel de încălcări vă aparține în exclusivitate. În cazul în care doriți să reutilizați o componentă a lucrării, este responsabilitatea dumneavoastră să determinați dacă este nevoie de autorizație pentru această reutilizare și să obțineți autorizația necesară de la proprietarul drepturilor de autor. Exemple de componente pot include tabele, figuri sau imagini, fără a se limita la acestea**.**

Toate întrebările privind drepturile și licențele trebuie adresate Publicațiilor Băncii Mondiale, The World Bank Group, 1818 H Street NW, Washington, DC 20433, USA; e-mail:[pubrights@worldbank.org](mailto:pubrights@worldbank.org)

**Capitolul 1: Parteneriatul public-privat – Introducere și Prezentare generală**

**Cuprins**

[Ghidul APMG de Certificare privind Parteneriatele Public-Privat (PPP) 1](#_Toc120214863)

[clauză de exonerare a răspunderii 1](#_Toc120214864)

[Introducere și Obiective 10](#_Toc120214865)

[1. Introducerea și delimitarea conceptului de PPP 13](#_Toc120214866)

[1.1 Definitia PPP-urilor conform domeniului de aplicare al acestui Ghid PPP 13](#_Toc120214867)

[În unele jurisdicții PPP reprezintă un termen juridic 17](#_Toc120214868)

[PPP nu este Privatizare 17](#_Toc120214869)

[1.2 Analiza definiției propuse de prezentul Ghid PPP. Descrierea și explicarea caracteristicilor unui Contract PPP ca instrument de achiziție de infrastructură nouă 18](#_Toc120214870)

[2. Participarea Privată la Infrastructura și Serviciile Publice: Ce este și ce nu este un PPP 23](#_Toc120214871)

[2.1. Opțiuni de achiziții de infrastructură care nu pot fi calificate drept PPP-uri 28](#_Toc120214872)

[Achizițiile tradiționale de infrastructură: cu finanțare publică și management public. Contracte de execuție și proiectare și contracte de execuție. 28](#_Toc120214873)

[Proiectare, Execuție și Finanțare (PEF) 30](#_Toc120214874)

[2.2. Opțiuni de achiziții de infrastructură care pot fi calificate drept PPP-uri 32](#_Toc120214875)

[Proiectare, Execuție, Operare și Mentenanță (PEOM) 32](#_Toc120214876)

[Contracte PEFOM 34](#_Toc120214877)

[Contracte PEFOM bazate pe plățile utilizatorilor (PPP de tipul “utilizatorul- plătește” sau concesiune) 34](#_Toc120214878)

[PEFOM bazat pe plăți guvernamentale (PPP sau Inițiativa privind Finanțarea Privată [IFP] plătită de guvern ) 38](#_Toc120214879)

[Parteneriate public-public și PPP-uri instituționale (controlate de autoritatea contractantă) 41](#_Toc120214880)

[2.3. Contracte de management a serviciilor sau a infrastructurii existente 44](#_Toc120214881)

[Contract de management pe termen lung sau de servicii "cu risc" 44](#_Toc120214882)

[Contracte de servicii pe termen scurt și contracte convenționale de O&M 45](#_Toc120214883)

[2.4. Alte tipuri de implicare privată în infrastructura și serviciile publice 47](#_Toc120214884)

[Societăți privatizate și societăți care operează pe o piață liberalizată și reglementată - "Servicii publice reglementate deținute de investitori" . 47](#_Toc120214885)

[Concesiunea domeniului public și autorizațiile publice de investiție și operare a infrastructurii de interes public în condiții reglementate 48](#_Toc120214886)

[3. Tipuri de PPP și aspecte terminologice 52](#_Toc120214887)

[3.1. Tipuri și variații ale PPP-urilor 52](#_Toc120214888)

[3.2. Nomenclatură - Alte denumiri utilizate pentru conceptul de PPP 53](#_Toc120214889)

[4. Unde sunt utilizate PPP-urile – Sectoare de Infrastructură 59](#_Toc120214890)

[Bunuri și infrastructură publică 59](#_Toc120214891)

[Tipuri de infrastructură: Infrastructură economică versus infrastructură socială 60](#_Toc120214892)

[Tipul de Active pe Sectoare 61](#_Toc120214893)

[5. Când se utilizează PPP: Fundamentări și Avertismente 63](#_Toc120214894)

[5.1. Motive invocate: PPP-urile ca mecanism financiar pentru dezvoltarea proiectelor de infrastructură de către guverne 64](#_Toc120214895)

[5.1.1. PPP-urile ca metodă alternativă de finanțare a infrastructurii (finanțare privată) 64](#_Toc120214896)

[5.1.2. Motivația accesului la numerar 65](#_Toc120214897)

[5.2. Eficiență și eficacitate: PPP ca sursă potențială de eficiență sporită pentru proiectele de infrastructură 65](#_Toc120214898)

[5.2.1. Managementul costurilor: Flexibilitate mai mare în managementul costurilor și caracterul "în scop lucrativ". 67](#_Toc120214899)

[5.2.2. Managementul costurilor pe durata ciclului de viață 67](#_Toc120214900)

[5.2.3. Transferul riscurilor 68](#_Toc120214901)

[5.2.4. Inovare 68](#_Toc120214902)

[5.2.5. Considerarea beneficiilor: Fiabilitatea și eficacitatea 70](#_Toc120214903)

[5.2.6. Eficiență prin maximizarea utilizării/utilizarea mai bună a activului 71](#_Toc120214904)

[5.3. Alte beneficii pentru guverne legate de eficiența globală 72](#_Toc120214905)

[5.4. Dezavantaje și capcane ale opțiunii PPP 74](#_Toc120214906)

[5.5. Condiții de acces la beneficii: Introducerea elementelor și etapelor pentru un proces PPP adecvat, necesitatea unui management al proiectului și rolul cadrului PPP 76](#_Toc120214907)

[5.6. Provocarea pentru unele țări PEECD și în special pentru țările cel mai puțin dezvoltate: Necesitatea de a adapta abordarea PPP la contextul macroeconomic și la restricțiile pieței financiare 82](#_Toc120214908)

[5.7. Concluzii: Ce trebuie și ce nu trebuie făcut 86](#_Toc120214909)

[6. Structura de bază tipică a unui proiect PPP 88](#_Toc120214910)

[6.1. Introducere în structura de bază a proiectului PPP 88](#_Toc120214911)

[1. Consorțiul constituie SPV-ul, care semnează contractul. 90](#_Toc120214912)

[2. SPV-ul execută acordurile financiare și pune în aplicare structura sa contractuală (contracte de proiect în aval). 91](#_Toc120214913)

[3. Lucrările de construcție sunt executate, iar fondurile (încasările din împrumuturi și contribuții de capital) sunt plătite (#3 și #3a). SPV-ul plătește antreprenorii (#3c). 92](#_Toc120214914)

[4. Începerea operarii (nr. 4) și SPV-ul începe să primească plăți de la guvern și/sau utilizatori (nr. 4b). SPV-ul plătește contractanții O&M (#4c). 93](#_Toc120214915)

[5. Rambursarea împrumutului (nr. 5) și distribuiri 93](#_Toc120214916)

[6. Predarea-primirea 94](#_Toc120214917)

[6.2. Structura contractului PPP (în amonte) și prezentarea mecanismul de plată 95](#_Toc120214918)

[6.3. Exemple de diferite obiecte și structuri ale contractului 97](#_Toc120214919)

[7. Modul de Finanțare a unui Proiect PPP cu Finanțare Privată: Sursa Finanțării pentru Plata Costurilor de Construcție 99](#_Toc120214920)

[7.1. Finanțarea privată și finanțarea proiectelor 101](#_Toc120214921)

[7.2. Structura Financiară: Categorii, Instrumente și Surse (Furnizori de Fonduri) - Strategia Financiară a Sponsorului/Partenerului privat 106](#_Toc120214922)

[7.2.1. Surse de Fonduri 106](#_Toc120214923)

[7.2.2. Introducere în Structurarea Financiară și Strategia Financiară 110](#_Toc120214924)

[7.2.3. Rolul Băncilor Multilaterale de Dezvoltare (BMD) 113](#_Toc120214925)

[7.2.4. Particularitățile Finanțelor Islamice 114](#_Toc120214926)

[7.3. Cofinanțarea ca o Combinație de Finanțare Tradițională/Achiziții Publice și Finanțare Privată 115](#_Toc120214927)

[Considerații privind RCP 116](#_Toc120214928)

[7.4. Alte Forme de Participare Publică la Schema Financiară sau de Intervenție în Domeniul Fezabilității Comerciale 117](#_Toc120214929)

[7.4.1. Alte Modalități („revolving”) de A acoperi Deficiențele Pieței Financiare sau de a Crește Accesibilitatea Financiară 117](#_Toc120214930)

[7.4.2. Abordări de Reducere a Riscului, Îmbunătățirea Creditării și Alte Tehnici de Diminuare a Riscului 119](#_Toc120214931)

[7.5. Alte Considerații privind Structura Financiară a Societății de Proiect care Influențează Contractul de Proiect PPP. 122](#_Toc120214932)

[Drepturile Creditorilor 123](#_Toc120214933)

[Limitarea Efectului de Levier și Solicitarea unor Angajamente Minime de Capitaluri Proprii 123](#_Toc120214934)

[Transferul de Acțiuni și Schimbările de Control 124](#_Toc120214935)

[Câștiguri din Refinanțare 124](#_Toc120214936)

[Solicitarea Pachetulului Financiar în Avans sau Permiterea unor Negocieri Ulterioare Atribuirii. Riscul de Încheiere financiară. 125](#_Toc120214937)

[Concursuri de Finanțare a Datoriilor cu Ofertant Preferat 126](#_Toc120214938)

[8. Cauzele Eșecului Proiectului: Necesitatea unui Bun Management al Proceselor și a Pregătirii Proiectelor 129](#_Toc120214939)

[8.1. Ce este Eșecul Proiectului? Tipuri de Eșecuri de Proiect 129](#_Toc120214940)

[8.2. Amenințări asupra unui Bun Management al Proceselor 131](#_Toc120214941)

[8.3. Exemple de Anulare a unui Proiect din cauza Managementului Necorespunzător al Procesului 134](#_Toc120214942)

[8.3.1. Exemple de Situații ce pot apărea în timpul Etapelor de Pre-ofertă și de Licitație 134](#_Toc120214943)

[8.3.2. Exemple de Situații ce pot apărea în timpul Duratei de Execuție a Contractului 136](#_Toc120214944)

[8.4. Interesul și Preocupările Sectorului Privat (potențialilor ofertanți) cu privire la Întregul Proces PPP 137](#_Toc120214945)

[9. Introducere în Conceptul cadrului PPP și Considerații privind Cadrul Inițial. Preocupări ale Sectorului Privat cu privire la Cadre și Piețe. 139](#_Toc120214946)

[Ce Constituie un Cadru în Sensul Prezentului Ghid PPP? Conținutul sau Domeniile unui Cadru. 141](#_Toc120214947)

[Un cadru PPP include "în mod necesar" următoarele elemente: 141](#_Toc120214948)

[Modul de implementare sau documentare a unui cadru. Diferite tradiții juridice. 143](#_Toc120214949)

[Cadrul există deja, dar trebuie să fie rafinat sau adaptat pentru PPP-uri. 143](#_Toc120214950)

[De asemenea, potențialii ofertanți/ofertanții din sectorul privat se preocupă de cadru și de programe. 146](#_Toc120214951)

[10. O prezentare generală a ciclului procesului PPP: Cum se pregătește, se structurează și se gestionează un contract PPP 150](#_Toc120214952)

[Faza 1/Etapa 1 (capitolul 3) - Identificarea proiectelor și examinarea PPP 156](#_Toc120214953)

[Faza 2 (capitolul 4) - Faza de evaluare și pregătire 157](#_Toc120214954)

[Faza 3 (capitolul 5) - Faza de structurare și redactare 162](#_Toc120214955)

[Faza 4 (capitolul 6) - Faza de licitație (pentru atribuirea și semnarea contractului) 164](#_Toc120214956)

[Faza 5 (capitolul 7) - Faza de management al contractului - Construcția 166](#_Toc120214957)

[Faza 6 (capitolul 8) - Managementul contractului Faza - Operațiuni (până la finalizare și predare) 168](#_Toc120214958)

[Referințe 170](#_Toc120214959)

[1. Introducere 178](#_Toc120214960)

[2. Considerații de bază privind finanțarea proiectelor PPP 178](#_Toc120214961)

[3. Ideologii de finanțare a proiectelor 179](#_Toc120214962)

[4. O descriere de bază a principalelor surse de finanțare 181](#_Toc120214963)

[Datorie 181](#_Toc120214964)

[Capital 182](#_Toc120214965)

[Sprijin guvernamental 182](#_Toc120214966)

[5. Finanțarea proiectelor - Beneficii și limitări 183](#_Toc120214967)

[1. Introducere 186](#_Toc120214968)

[2. *Istina*'a tradițională 187](#_Toc120214969)

[3. Achiziționarea *Istina'a* 187](#_Toc120214970)

[4. Ijara 188](#_Toc120214971)

[5. Acorduri de susținere 188](#_Toc120214972)

[6. Efectuarea plății către finanțatorii islamici 189](#_Toc120214973)

[7. Restituirea activului proiectului PPP către SPV 189](#_Toc120214974)

[8. Finanțarea islamică în practică 189](#_Toc120214975)

[9. Activele corporale și necorporale ale proiectelor PPP 189](#_Toc120214976)

**Casete**

[CASETA 1.1: PPP-uri: Accentul Ghidului PPP 10](#_Toc523148531)

[CASETA 1.2: Obiective de învățare 11](#_Toc523148532)

[CASETA 1.3: Exemple de definiții ale PPP-urilor 14](#_Toc523148533)

[CASETA 1.4: Definiția unui contract de PPP cu "finanțare privată" (ca metodă alternativă de achiziție de infrastructură în sensul prezentului Ghid PPP) 16](file:///C:\Users\hayley.quinta\Desktop\Chapter%201%20-%20PPP%20Introduction%20and%20Overview%20v1.1_TrackedChanges160818.docx#_Toc523148534)

[CASETA 1.5: Rezumat al caracteristicilor esențiale și al altor caracteristici comune ale unui PPP cu finanțare privată 22](#_Toc523148535)

[CASETA 1.6: Puncte-cheie privind introducerea conceptului de PPP 23](#_Toc523148536)

[CASETA 1.7: Variații ale PPP cu plata utilizatorilor 37](#_Toc523148537)

[CASETA 1.8: Șoseaua I-595, un exemplu de PPP de drum cu taxă plătit de guvern cu cofinanțare prin granturi 39](#_Toc523148538)

[CASETA 1.9: Un exemplu de PPP instituțional: Madrid Calle 30 43](#_Toc523148539)

[CASETA 1.10: Închirierea pe termen lung sau concesionarea pe termen lung a unei infrastructuri existente în care utilizatorul plătește, ca un caz special de PPP de de management sau de servicii cu finanțare privată semnificativă. Scheme de monetizare a activelor. 45](#_Toc523148540)

[CASETA 1.11: Puncte-cheie care rezumă tipurile și formele de participare privată la infrastructura și serviciile publice 51](#_Toc523148541)

[CASETA 1.12: Puncte-cheie ale tipurilor de PPP și nomenclatură 58](#_Toc523148542)

[CASETA 1.13: Caracteristicile unui bun public care se pretează potențial la un PPP 60](file:///C:\Users\hayley.quinta\Desktop\Chapter%201%20-%20PPP%20Introduction%20and%20Overview%20v1.1_TrackedChanges160818.docx#_Toc523148543)

[CASETA 1.14: Infrastructura socială versus infrastructura economică 61](file:///C:\Users\hayley.quinta\Desktop\Chapter%201%20-%20PPP%20Introduction%20and%20Overview%20v1.1_TrackedChanges160818.docx#_Toc523148544)

[CASETA 1.15: Un PPP care nu are ca rezultat o datorie publică va crea totuși un angajament **Error! Bookmark not defined.**](#_Toc523148545)

[CASETA 1.16: Sunt PPP-urile cu adevărat mai eficiente? 72](#_Toc523148546)

[CASETA 1.17: Rezumat al punctelor-cheie: Principalele elemente care determină PPP pentru creșterea eficienței și eficacității în achizițiile de infrastructură 73](#_Toc523148547)

[CASETA 1.18: Nevoia de concurență. Cum sunt achiziționate PPP-urile 78](#_Toc523148548)

[CASETA 1.19: Provocarea pentru administrația locală 84](#_Toc523148549)

[CASETA 1.20: Ce trebuie făcut și ce nu trebuie făcut 86](#_Toc523148550)

[CASETA 1.21: Entitate cu scop special (SPV) ca element comun al PPP-urilor 94](#_Toc523148551)

[CASETA 1.22: O primă clarificare: Finanțare versus finanțare 99](#_Toc523148552)

[CASETA 1.23: Principalele preocupări ale creditorilor de proiecte 103](#_Toc523148553)

[CASETA 1.24: Considerații cheie privind structura financiară a proiectului PPP 106](file:///C:\Users\hayley.quinta\Desktop\Chapter%201%20-%20PPP%20Introduction%20and%20Overview%20v1.1_TrackedChanges160818.docx#_Toc523148554)

[CASETA 1.25: Fonduri de infrastructură și parteneri financiari 110](#_Toc523148555)

[CASETA 1.26: Sprijin financiar bilateral: Rolul ACEX 114](#_Toc523148556)

[CASETA 1.27: Practici recente privind sprijinul financiar pentru PPP Finanțarea privată în America Latină 121](#_Toc523148557)

[CASETA 1.28: Puncte-cheie privind finanțarea în cadrul unui contract de PPP cu finanțare privată 128](#_Toc523148558)

[CASETA 1.29: Rezumat al tipurilor de eșecuri ale proiectelor 131](file:///C:\Users\hayley.quinta\Desktop\Chapter%201%20-%20PPP%20Introduction%20and%20Overview%20v1.1_TrackedChanges160818.docx#_Toc523148559)

[CASETA 1.30: Factori comuni de de management a proiectului și de guvernanță care pot compromite rezultatul proiectului în cadrul unui PPP (ca în cazul oricărui proiect guvernamental) 132](#_Toc523148560)

[CASETA 1.31: Ce reprezintă un cadru conform altor ghiduri? 140](#_Toc523148561)

[CASETA 1.32: Idei-cheie privind cadrele și programele PPP 146](file:///C:\Users\hayley.quinta\Desktop\Chapter%201%20-%20PPP%20Introduction%20and%20Overview%20v1.1_TrackedChanges160818.docx#_Toc523148562)

[CASETA 1.33: Considerații privind evaluarea și deciziile asumate de prezentul ghid PPP 151](#_Toc523148563)

[CASETA 1.34: Aspecte terminologice legate de procesul PPP și de sarcinile aferente. (Termeni preferați în prezentul Ghid PPP în comparație cu alți termeni) 155](#_Toc523148564)

[CASETA 1.35: Procese alternative de identificare și evaluare a proiectelor PPP 158](#_Toc523148565)

[CASETA 1.36: Principalele tipuri de proceduri de licitație 161](#_Toc523148566)

**Cifre**

[FIGURA 1.1: Spectrul de participare privată în infrastructura și serviciile publice 26](#_Toc431977176)

[FIGURA 1.2: Schema de bază a unui contract de proiectare-construcție sau de construcție 29](#_Toc431977177)

[FIGURA 1.3: Schema de bază a unei structuri de proiectare, construcție și finanțare (PEF) 31](#_Toc431977178)

[FIGURA 1.4: Schema de bază a unei structuri de proiectare, construcție, operare și mentenanță (PEOM) 33](#_Toc431977179)

[FIGURA 1.5: Schema de bază a unei structuri contractuale PEFOM (utilizatorul plătește) 36](#_Toc431977180)

[FIGURA 1.6: Schema de bază a unei structuri PEFOM (guvernul plătește) **Error! Bookmark not defined.**](#_Toc431977181)

[FIGURA 1.7: Sintetizarea factorilor de eficiență într-un PPP **Error! Bookmark not defined.**](#_Toc431977182)

[FIGURA 1.8. Graficul comparativ al ieșirilor publice **Error! Bookmark not defined.**](#_Toc431977183)

[FIGURA 1.9: Elementele de bază pentru succesul unui PPP **Error! Bookmark not defined.**](#_Toc431977184)

[FIGURA 1.10: Structura proiectului PPP **Error! Bookmark not defined.**](#_Toc431977185)

[FIGURA 1.11: Bilanț simplificat - Activele și pasivele unei societăți de proiect PPP **Error! Bookmark not defined.**](#_Toc431977186)

[FIGURA 1.12: Rata de acoperire a serviciului datoriei **Error! Bookmark not defined.**](#_Toc431977187)

[FIGURA 1.13: Etapele generale sau principale ale procesului PPP 152](#_Toc431977188)

[FIGURA 1.14: Ciclul procesului PPP, așa cum este luat în considerare în prezentul Ghid PPP 153](#_Toc431977189)

**Tabele**

[TABELUL 1.1: Privatizarea versus PPP-uri 48](#_Toc30771777)

[TABELUL 1.2: Caracteristicile unui PPP cu finanțare privată și ceea ce lipsește din alte metode de achiziție de infrastructură 49](#_Toc30771778)

[TABELUL 1.3: Nomenclatorul contractelor de PPP legate în principal de infrastructuri noi sau de modernizări de infrastructuri dezvoltate cu finanțare privată 53](#_Toc30771779)

[TABELUL 1.4: Nomenclatura utilizată pentru contractele de PPP care se referă numai sau în principal la managementul infrastructurii existente sau numai la operarea serviciilor publice 56](#_Toc30771780)

[TABELUL 1.5: Tipuri de active pe sectoare. Sectoare în care un activ de infrastructură poate fi achiziționat în cadrul unei scheme PPP **Error! Bookmark not defined.**](#_Toc30771781)

[TABELUL 1.6: Sursele de fonduri și furnizorii de fonduri 107](#_Toc30771782)

[TABELUL 1.7: Cerințe sau condiții din partea sectorului privat și caracteristici ale unui proiect acceptabil și atractiv 138](#_Toc30771783)

[TABELUL 1.8: Adaptarea cadrelor existente pentru a permite PPP-urile - fie recrearea documentului (documentelor) cadru, fie modificarea legislației sau a politicilor diverse existente 145](#_Toc30771784)

[TABELUL 1.9: Caracteristici cerute de actorii din sectorul privat de talie mondială legate de cadrul PPP, programele PPP (și alte caracteristici ale unei piețe PPP atractive și bine cotate) 148](#_Toc30771785)

Introducere și Obiective

Acest capitol este conceput pentru a prezenta Ghidul PPP și pentru a oferi cititorilor o imagine de ansamblu asupra Parteneriatelor Public-Private (PPP). De asemenea, în cadrul acestui capitol va fi prezentată o parte dintre caracteristicile de bază ale PPP-urilor.

Parteneriatele Public-Privat reprezintă o modalitate de a achiziționa infrastructură și servicii. După cum vom explica mai târziu în acest capitol, abordarea PPP poate oferi beneficii semnificative dacă, și în situația în care sunt îndeplinite o serie de condiții.

Întrucât PPP-urile sunt utile atât pentru achizițiile de infrastructură, cât și servicii, Ghidul PPP se concentrează în special pe o mai bună utilizare a PPP-urilor ca instrument prin care se furnizează infrastructură nouă sau modernizată. În acest fel, se poate beneficia de cea mai mare valoare posibilă din această opțiune de achiziție pentru a ajuta țările să acopere deficitul de infrastructură prin accesarea mai multor capitaluri private și expertiză, într-un mod eficient și sistematizat; aceste aspecte sunt valabile în special pentru țările cu Piețe Emergente și Economii în Curs de Dezvoltare (PEECD).

Obiectivele principale ale acestui capitol sunt de a prezenta conceptul de PPP ca fiind o opțiune de achiziție și de management a infrastructurii, de a defini termenul în sensul Ghidului PPP și de a explica principalele sale caracteristici. De asemenea, acest capitol introduce acele aspecte ale PPP-urilor care vor fi explicate mai detaliat în continuare în Ghidul PPP. Printre aceste aspecte se numără relevanța și caracteristicile unui cadru de reglementare PPP adecvat și întregul ciclu al procesului PPP, inclusiv o descriere a fiecăreia dintre fazele care constituie procesul. A se vedea caseta 1.1.

|  |
| --- |
| CASETA 1.1: PPP-uri: Obiectivul Principal al Ghidul PPP  PPP-urile reprezintă o modalitate de a achiziționa atât infrastructură, cât și servicii care nu necesită neapărat un aport de capital privat. Abordarea PPP poate fi adecvată pentru achiziționarea și managementul serviciilor sau pentru managementul activelor de infrastructură existente. În plus, majoritatea, dacă nu chiar toate beneficiile PPP pot fi obținute în cadrul unor structuri contractuale ce au ca obiect dezvoltarea de infrastructură nouă în care finanțarea este asigurată direct de către sectorul public.  Cu toate acestea, în contextul prezentului Ghid PPP, există o recunoaștere generală și globală a necesității de a rezolva problema deficitului de infrastructură ce se regăsește în multe țări. În plus, multe țări (în special țările PEECD) necesită resurse private ca modalitate de a accelera dezvoltarea infrastructurii (cu toate rezervele descrise în acest capitol și în Ghidul PPP).  Din acest motiv, Ghidul PPP se va axa pe conceptul de PPP ca instrument de achiziție a infrastructurii publice (inclusiv finanțarea, construcția, operarea și mentenanța) cu participare financiară privată.  Cu toate acestea, majoritatea cunoștințelor, informațiilor și descrierilor în ceea ce privește practicile și abordările pentru managementul programelor și proiectelor PPP sunt valabile și pentru alte forme de PPP. |

Un obiectiv suplimentar atât al Ghidului PPP, cât și al acestui capitol este acela de a contribui la crearea unei baze comune pentru terminologia referitoare la PPP-uri și la procesul PPP. Ghidul PPP recunoaște că, la nivel mondial, există multiple variații ale definiției unui PPP, a motivațiilor principale pentru utilizarea acestora și a principalilor factori de creștere a eficienței și a Raportului Calitate-Preț (RCP). De asemenea, există, diferențe între ceea ce constituie un cadru de reglementare PPP și principalele componente ale acestuia, precum și caracteristicile unui proces adecvat de identificare, pregătire, evaluare, structurare și executare a unui contract PPP.

În acest sens, Ghidul PPP susține utilizarea preferențială a unor termeni specifici. În acest scop, Ghidul PPP conține un glosar cuprinzător pentru a ajuta cititorii să înțeleagă Ghidul PPP și să identifice echivalențele cu alți termeni și utilizări care pot fi mai frecvente în anumite țări. Acesta descrie, de asemenea, procesul PPP și succesiunea sa de faze și sarcini într-o manieră specifică. Cu toate acestea, structura ar trebui privită cu flexibilitate, deoarece nu există nicio intenție de a prescrie o anumită abordare organizațională sau de management. Caseta 1.2 descrie obiectivele de învățare ale acestui capitol.

|  |
| --- |
| CASETA 1.2: Obiective de învățare  Acest capitol va permite cititorilor să înțeleagă mai multe despre PPP-uri și Ghidul PPP, după cum urmează:  Secțiunea 1. Introducerea și delimitarea conceptului de PPP.   * Definirea unui PPP în sensul prezentului Ghid PPP. * Principalele caracteristici ale unui PPP.   Secțiunea 2. Alternative pentru finanțarea și achiziția de infrastructură. Ce este și ce nu este un PPP?   * Principalele metode de achiziție convenționale sau finanțate din fonduri publice (de exemplu, Contracte de Execuție; Contracte de Proiectare și Execuție [PE]; Contracte de Inginerie, Achiziții și Construcții [EPC]) și ceea ce le diferențiază de PPP-uri. * Definiția unui proiect de Proiectare, Execuție, Finanțare, Operare și Mentenanță (PEFOM) și modul în care acesta poate fi finanțat (PPP de tipul *’’utilizatorul-plătește”* versus PPP de tipul ’’*autoritatea publică-plătește”*). * Modul în care contractele de management al serviciilor și/sau al infrastructurii existente pot fi sau nu PPP-uri (PPP-uri de servicii). * Înțelegerea altor contexte de participare privată și a modului în care acestea nu sunt nici PPP-uri, nici proceduri de achiziții publice. * Prin ce se deosebesc PPP-urile de alte metode de achiziționare a infrastructurii.   Secțiunea 3. Tipuri de PPP și probleme de denumiri.   * Cum pot exista diferite tipuri de PPP-uri. * Modul în care conceptul de PPP poate varia de la o țară/jurisdicție la alta și alte terminologii aplicate conceptului de PPP.   Secțiunea 4. Unde sunt utilizate PPP-urile: sectoarele de infrastructură.   * Înțelegerea conceptului de infrastructură publică și a modului în care aceasta influențează modalitatea PPP de achiziție * Ce sectoare și proiecte sunt, de obicei, adecvate pentru PPP-uri.   Secțiunea 5. Considerații pentru utilizarea PPP-urilor: rezervări, preocupări și introducere în ciclul procesului PPP.   * Motivele sau motivațiile invocate de obicei pentru utilizarea PPP-urilor. * Capcanele și rezervele tipice de care trebuie să se țină seama atunci când se utilizează PPP-urile. * De ce sunt importante un proces de selecție și pregătire solid și proceduri de licitație transparente. * Modul în care cadrul de reglementare joacă un rol în promovarea și protejarea unei abordări PPP de succes. * Cum și de ce unele PEECD, în special Țările Cel Mai Puțin Dezvoltate (TCMPD), pot întâmpina dificultăți în dezvoltarea PPP-urilor.   Secțiunea 6. Structura tipică a unui PPP.   * Principalele elemente ale unui contract PPP și diferitele roluri ale diferitelor părți implicate. * Structura unui contract PPP: structura în amonte și structura în aval. * "Mecanismul de plată" și ce face acesta. * De ce este importantă structurarea PPP-ului și cum trebuie să lucreze partenerul privat pentru a-și îndeplini obligațiile. * Principalele structuri care se regăsesc în legătură cu domeniul de aplicare în cele mai comune sectoare de parteneriat public-privat.   Secțiunea 7. Cum sunt finanțate PPP-urile.   * Surse tipice de finanțare și tipuri de PPP-uri, în funcție de originea finanțării (inclusiv PPP-urile cofinanțate). * Rolul Băncilor Multilaterale de Dezvoltare (BMD) și al altor instituții de dezvoltare, cum ar fi Agențiile de Credit pentru Export (ACEX). * Considerații pentru autoritatea contractantă cu privire la aspectele financiare. * Potențiale capcane și preocupări.   Secțiunea 8. Motive pentru eșec ale Proiectului: necesitatea unui bun management al proceselor și a unei bune pregătiri a proiectelor.   * Ce constituie un proiect de succes și de ce proiectele pot eșua. * Ce urmărește un partener privat în termeni de proiecte acceptabile.   Secțiunea 9. Introducere în conceptul reglementării cadru a PPP și considerații inițiale privind reglementarea cadru.   * Necesitatea unei reglementări cadru adecvate pentru succesul PPP-urilor ca instrument de sistematizare sau ca instrument strategic. În ce constă o reglementare cadru. * De ce prezintă interes reglementarea cadru și piețele PPP pentru un partener privat.   Secțiunea 10. O prezentare generală a procesului PPP. Etapele-cheie ale ciclului procesului PPP.   * Ciclul procesului PPP și principalele faze (de la identificare la managementul contractului). |

# 1. Introducerea și delimitarea conceptului de PPP

Parteneriatul Public Privat este considerat o metodă de achiziționare și de furnizare atât a activelor publice[[1]](#footnote-1) (active noi sau modernizări ale activelor existente), cât și a serviciilor publice.

Această secțiune va propune o definiție în sens larg a PPP-urilor pentru a surprinde sensul conceptului de PPP ca metodă de achiziție de active, de achiziție și furnizare de servicii și de management a infrastructurii existente. De asemenea, va propune o definiție în sens restrâns, definiția principală care va fi utilizată în restul Ghidului PPP, care se referă la PPP-uri ca modalitate alternativă de a achiziționa infrastructura noua.

După prezentarea definiției PPP și a aspectelor generale referitoare la noțiunea de PPP, această secțiune va rezuma principalele caracteristici ale unui contract PPP.

Plecând de la definiția propusă și a structurii contractelor PPP, următoarea secțiune va conține detalii suplimentare, prezentând principalele tipuri de contracte și alte contexte în care sectorul privat este implicat în managementul infrastructurii și serviciilor publice.

Informații suplimentare despre conceptul de PPP vor fi furnizate în secțiunile următoare. Aceste secțiuni vor explica modul în care diferite denumiri și concepte sunt utilizate pentru a se referi la contractele de PPP în diferite jurisdicții, ce tip de proiecte și/sau sectoare se pretează de obicei în cadrul PPP-urilor și cum arată o structură tipică de PPP.

## 1.1 Definiția PPP-urilor conform domeniului de aplicare al acestui Ghid PPP

PPP-urile reprezintă un mijloc contractual de furnizare de bunuri și servicii publice. Contractele PPP includ contractele destinate dezvoltării și gestionării de infrastructură noua, contractele care vizează modernizări semnificative ale infrastructurii existente (acestea sunt denumite PPP-uri de infrastructură) și pe cele în cadrul cărora un partener privat gestionează infrastructura existentă sau doar furnizează servicii publice (cunoscute sub numele de PPP-uri de servicii).

Nu există o definiție universal acceptată pentru conceptul de PPP. De fapt, termenul PPP este uneori utilizat pentru a desemna orice formă de asociere sau cooperare între sectorul public și cel privat în scopul atingerii unui obiectiv comun.

În domeniul specific al achizițiilor și furnizării de infrastructură și servicii publice, există, de asemenea, o mare varietate de definiții (a se vedea caseta 1.3 de mai jos).

|  |
| --- |
| CASETA 1.3: Exemple de definiții ale PPP  Organizația pentru Cooperare și Dezvoltare Economică (OCDE) definește Parteneriatul Public-Privat (PPP) ca fiind un acord între o autoritate publică și unul sau mai mulți parteneri privați (care pot include operatorii și finanțatorii). În cadrul acordului, partenerii privați furnizează serviciul, astfel încât obiectivele autorității publice privind furnizarea serviciilor să fie aliniate cu obiectivele privind profitul partenerilor privați. În plus, eficacitatea acestei alinieri de interese depinde de un transfer suficient de risc către partenerii privați.  Potrivit Fondului Monetar Internațional, PPP-urile se referă la acorduri prin care sectorul privat furnizează bunuri și servicii de infrastructură care, în mod tradițional, au fost furnizate de către guvern. Pe lângă execuția și finanțarea privată a investițiilor publice, PPP-urile prezintă alte două caracteristici importante: o importanță sporită acordată furnizării de servicii și de investiții din partea sectorului privat. În acest mod, un risc semnificativ este transferat de la guvern la sectorul privat.  PPP-urile sunt relevante pentru o gamă largă de proiecte de infrastructură socială și economică. Cu toate acestea, ele sunt utilizate în principal pentru construirea și operarea spitalelor, școlilor, închisorilor, drumurilor, podurilor și tunelurilor, rețelelor de cale ferată ușoară, sistemelor de control al traficului aerian și instalațiilor de apă și canalizare.  Conform Comisiei Europeane, termenul de Parteneriat Public-Privat nu este definit la nivel unional. În general, termenul se referă la formele de cooperare între autoritățile publice și mediul de afaceri care au ca scop asigurarea finanțării, construcției, renovării, gestionării și mentenanței infrastructurii pentru furnizarea unui serviciu.  *Standard & Poor's* definește PPP ca fiind orice relație pe termen mediu și lung între sectorul public și cel privat, care implică partajarea riscurilor și a câștigurilor, precum și a competențelor, expertizei și finanțării multisectoriale, în vederea obținerii rezultatelor politice dorite.  Pentru Banca Europeană de Investiții, Parteneriatul Public-Privat este un termen generic ce desemnează relațiile formate între sectorul privat și organismele publice, adesea cu scopul de a aduce resurse și/sau expertiză din sectorul privat pentru a contribui la furnizarea și livrarea de bunuri și servicii publice. Astfel, termenul PPP este utilizat pentru a descrie o varietate largă de acorduri de lucru, de la parteneriate libere, informale și strategice, până la contracte de servicii de tip proiectare-execuție-finanțare-operare (PEFO) și asociații în participațiune mixte formale.  *Sursa*: Din OCDE (2008) Parteneriate Public-Private: În căutarea împărțirii riscurilor și a Raportului Calitate Preț. |

Plecând de la definiția din *Ghidul de Referință pentru Parteneriatele Public-Privat, V 2.0* (Banca Mondială 2014), un PPP, ca un concept larg care poate fi aplicat pentru infrastructura și servicii, atât noi, cât și existente, poate fi definit ca:

*"Un contract pe termen lung încheiat între o parte publică și o parte privată,[[2]](#footnote-2) pentru dezvoltarea și/sau managementul unui bun sau serviciu public, în care agentul privat își asumă un risc semnificativ și o responsabilitate de management pe toată durata contractului, iar remunerația este legată în mod semnificativ de performanță și/sau de cererea sau utilizarea bunului sau serviciului".*

Aceasta este definiția generală utilizată în cadrul prezentului Ghid PPP cu referire la conceptul de PPP drept metodă pentru furnizarea de infrastructură și/sau servicii publice, alternativă a "*achizițiilor publice convenționale*".

Statele vor face o distincție în ceea ce privește formele sau tipurile de proceduri de achiziții publice pe care le consideră "*convenționale*", în funcție de tradiția lor în materie de achiziții publice. În plus, unele țări vor introduce, uneori, noi metode de achiziții publice (sau noi tipuri de contracte) care nu sunt tradiționale în țara respectivă, dar care, de asemenea, nu sunt considerate PPP-uri conform prezentului Ghid PPP. Din motive de conveniență, prezentul Ghid PPP se va referi la orice contract de achiziție de bunuri (inclusiv lucrări) și servicii de către sectorul public, care nu se încadrează în definiția de mai sus a unui PPP, ca fiind o metodă de achiziție publică tradițională sau convențională.

Definiția în sens larg a unui PPP presupune că există riscuri și responsabilități semnificative asumate de agentul privat în cadrul unei relații pe termen lung. Acest aspect nu implică neapărat că agentul privat va finanța o parte sau toate lucrările atunci când PPP-ul se referă la dezvoltarea infrastructurii (PPP-uri de infrastructură). Mai degrabă, acest aspect presupune că atât construcția/dezvoltarea, cât și managementul (mentenanța și operarea) sunt grupate împreună. Această definiție, presupune, de asemenea, că există un contract care acționează ca instrument juridic ce conține obligațiile și drepturile ambelor părți. Acesta este destinat să acopere nu numai achiziția de infrastructură nouă sau modernizată, ci și achiziția de servicii de management a infrastructurii pentru activele deja finanțate și construite, precum și chiar servicii în sensul restrâns al cuvântului (adică servicii publice, cum ar fi utilitățile, transportul de persoane, alimentarea cu apă a locuințelor și așa mai departe, care pot fi denumite PPP-uri de servicii).

Cu toate acestea, Ghidul PPP se concentrează asupra PPP-urilor ca metodă alternativă de a achiziționa proiecte de infrastructură cu utilizare intensivă de capital bazat pe finanțare din sectorul privat. Poate fi vorba fie de infrastructură nouă, fie de modernizări și reînnoiri semnificative ale infrastructurii existente. Prin urmare, acest capitol va propune, de asemenea, o definiție în sens restrâns a PPP-urilor, în special ca opțiune de achiziționare de infrastructură nouă sau de modernizare a celei existente cu resurse de capital privat. Prezentul Ghid PPP se va referi la aceste PPP-uri ca PPP-uri cu finanțare privată sau pur și simplu ca PPP-uri. A se vedea, de asemenea, caseta 1.4.

CASETA 1.4: Definiția unui contract PPP cu "finanțare privată" (ca metodă alternativă de achiziție de infrastructură în sensul prezentului Ghid PPP)

Un contract pe termen lung încheiat între o parte publică și o parte privată pentru dezvoltarea (sau modernizarea ori renovarea semnificativă) și managementul unui bun public (inclusiv, eventual, managementul unui serviciu public conex), în care partea privată își asumă riscuri semnificative și o răspundere semnificativă în materie de management pe toată durata contractului, și asigură o parte semnificativă a finanțării pe propriul risc, iar remunerația depinde în mod semnificativ de performanță și/sau de cererea sau utilizarea bunului sau serviciului, astfel încât interesele ambelor părți să se alinieze.

Această definiție urmărește în mare măsură definiția în sens larg din *Ghidul de referință PPP 2.0* (Banca Mondială 2014), introducând ipoteza existenței unei finanțări private de la partea privată.

Prezența și includerea unei prevederi privind finanțare privată în lista de obligații ale părții private nu reprezintă o condiție necesară pentru a beneficia de avantajele unei abordări PPP. Cu toate acestea, transferul de risc este mai efectiv (deși nu neapărat mai eficient[[3]](#footnote-3)) atunci când agentul privat furnizează resurse de capital care sunt supuse unor riscuri, spre deosebire de situația in care agentul riscă doar penalități. În același timp, atragerea finanțării private către PPP-uri reprezintă o provocare semnificativă pentru țările PEECD care se confruntă cu deficite de infrastructură.

Această definiție este, de asemenea, menită să cuprindă cele două tipuri principale de PPP-uri pe care prezentul Ghid PPP le ia în considerare: PPP-urile ale căror venituri se bazează pe plățile utilizatorilor (PPP-urile de tipul *’’utilizatorul-plătește”,* cunoscute în multe țări și sub denumirea de "*concesiuni*") și cele ale căror venituri se bazează pe plăți publice sau bugetare (PPP-urile de tipul “*autoritatea publică-plătește*”, cunoscute în multe țări și sub denumirea de ’’Inițiative privind Finanțarea Publică sau IFP-uri”).

### În unele jurisdicții PPP reprezintă un termen juridic

În unele jurisdicții, PPP poate reprezenta un termen definit din punct de vedere juridic (adică un tip de contract/achiziție publică definit în legislație). În alte jurisdicții, PPP rămâne un concept pentru a descrie o modalitate diferită de achiziționare a infrastructurii sau a serviciilor, care poate fi pusă în aplicare în cadrul unuia sau mai multor tipuri diferite de contracte.

Într-un număr de jurisdicții în care definiția PPP-ului se regăsește în cadrul legislativ, termenul este rezervat (din punct de vedere juridic) pentru PPP-urile în care veniturile constau în plăți publice sau în care aceste plăți reprezintă majoritatea veniturilor societății PPP (de exemplu, definiția Sistemului European de Conturi). Acest termen poate fi utilizat chiar și pentru proiectele de tip PPP cu orice nivel sau valoare a plăților publice (de exemplu, în Brazilia).

În aceste jurisdicții pot exista contracte publice care se încadrează în definiția de PPP din Ghidul PPP, dar care nu se încadrează în definiția legală, locală a PPP-urilor. În aceste cazuri, de obicei, termenul de "*concesiune*" este utilizat pentru PPP-urile bazate pe plățile utilizatorilor.

Acestea și alte nuanțe legate de terminologia utilizată pentru a desemna contractele PPP sunt explicate în secțiunea 3.2. "*Nomenclatură - alte denumiri utilizate pentru conceptul de PPP*".

### PPP nu este Privatizare

Deseori există o confuzie între privatizare și PPP-uri. Cu toate acestea, există o diferență clară între aceste două forme de implicare a sectorului privat. În adevăratul sens al cuvântului, privatizarea implică transferul permanent al unui bun care anterior a fost proprietate publică către sectorul privat și transferul responsabilității pentru furnizarea unui serviciu către utilizatorul final. Cu toate acestea, un PPP implică în mod obligatoriu existența unui rol continuu al sectorului public ca "*partener*" într-o relație în desfășurare cu sectorul privat (Banca Mondială - Farquharson, Torres de Mästle și Yescombe, cu Encinas 2011).

Această confuzie poate apărea deoarece uneori termenul "*privatizare*" este utilizat în sens mai larg, de exemplu, pentru a desemna orice formă de management privat. Atunci când este utilizat în acest mod, termenul se poate aplica unei game largi de acorduri, inclusiv PPP-urilor. Cu toate acestea, în sensul prezentului Ghid PPP, privatizarea este definită în adevăratul său sens, astfel cum este prezentat mai sus, iar conform acestei definiții PPP-urile nu sunt privatizări. Prin definiție, privatizarea în adevăratul său sens nu reprezintă o opțiune pentru guverne în vederea achiziționării de infrastructură nouă, deoarece privatizarea presupune că infrastructura a fost deja construită.

În mod similar, contractarea managementului infrastructurii existente nu este o privatizare, deoarece nu implică un transfer permanent al infrastructurii respective către sectorul privat. În plus, există un rol continuu al sectorului public ca "*partener*" într-o relație în desfășurare cu sectorul privat.

Secțiunea 2.4 explică în detaliu această distincție precum și caracteristicile privatizării.

## 1.2 Analiza definiției propuse de prezentul Ghid PPP. Descrierea și explicarea caracteristicilor unui Contract PPP ca instrument de achiziție de infrastructură nouă

Prezentul Ghid PPP se concentrează asupra PPP-urilor ca metodă de achiziție pentru dezvoltarea și managementul infrastructurii pe baza unei finanțări private, așa cum este prezentat în caseta 1.3. Definiția unui PPP cu finanțare privată oferită de prezentul Ghid PPP implică o serie de caracteristici care trebuie să se regăsească într-un contract PPP pentru a fi considerat în mod corespunzător un PPP cu finanțare privată. Această secțiune va descrie și va explica fiecare dintre aceste caracteristici. Cele mai multe dintre acestea, cu excepția prezenței finanțării private, sunt, de asemenea, caracteristici necesare care trebuie îndeplinite de orice contract de infrastructură pentru a fi considerat un PPP conform definiției generale.

1. **"*Un contract pe termen lung încheiat între o parte publică și o parte privată*"**

**Pe termen lung:** Caracteristica sau condiția *pe termen lung a unui PPP* se referă în mod natural la una dintre caracteristicile esențiale ale oricărui PPP, și anume transferul efectiv al riscurilor și al responsabilităților către partea privată pe o durată semnificativă din viața activului de infrastructură. De asemenea, după cum vom explica mai jos, termenul îndelungat are legătură și cu structura financiară.

**Contract**: Relația și/sau delegarea gestiunii de către sectorul public către sectorul privat necesită, de obicei, utilizarea unui contract, adică un document scris care cuprinde drepturile și obligațiile părților. În mod normal, contractul este un document unic, cu anexe, cu caracter obligatoriu. Uneori, relația contractuală poate fi mai complexă, incluzând diferite documente contractuale care leagă partea privată de diferite instituții publice (de exemplu, un PPP pentru o nouă centrală electrică poate fi reglementat de o licență sau o autorizație acordată de ministerul relevant pentru centrală, împreună cu un Contract de Achiziție de Energie Electrică cu compania de transport deținută de stat).

Acest contract trebuie, de obicei, să fie acordat prin intermediul unui proces public competitiv, care poate lua forma unei varietăți de proceduri de atribuire.

**Partea publică:** Include guvernele, autoritățile publice (autoritatea contractantă) sau agențiile, societățile și entitățile care pot acționa în contractul respectiv în calitate de autorități contractante în numele guvernului. Aceste autorități contractante pot fi naționale sau sub-suverane (state într-o țară federală, guverne regionale, municipalități și așa mai departe). Partenerul public este, de asemenea, denumit în prezentul Ghid PPP ca autoritate contractantă,[[4]](#footnote-4) deși alți termeni sunt acceptați la nivel internațional sau utilizați în unele jurisdicții (a se vedea glosarul).

**Partea privată:** Înmod obișnuit, se referă la societatea sau societățile cheie din sectorul privat care vor fi implicate în realizarea proiectului, în timp ce "*partenerul privat*" se referă la co-contractantul părții publice. În cadrul unui PPP, este uzual ca un grup de părți private să formeze o asociere în participațiune pentru a licita pentru contractul PPP. În cazul în care asocierii în participațiune i se atribuie contractul, acesta creează o nouă societate care semnează contractul și acționează în calitate de partener privat. Această nouă societate este, de asemenea, denumită în prezentul Ghid PPP drept societate de proiect sau Entitate cu Scop Special (´SPV´[[5]](#footnote-5)).

O societate deținută de stat sau o întreprindere de stat (IS) (inclusiv un potențial SPV deținut de stat) poate fi considerată în unele țări drept o "entitate privată" care face obiectul reglementărilor de drept civil (mai degrabă decât reglementărilor de drept administrativ). Cu toate acestea, un contract încheiat între o autoritate contractantă și o astfel de entitate "*privată*" deținută de stat (atunci când întreprinderea de stat este deținută de autoritatea publică care achiziționează proiectul) nu va fi considerat în mod normal ca fiind un PPP și nu este considerat ca atare de prezentul Ghid PPP (a se vedea secțiunea 2.2). Acest tip de contract nu este considerat un Parteneriat Public-Privat deoarece există îndoieli rezonabile asupra existenței unui transfer de risc către sectorul privat[[6]](#footnote-6) .

Cu toate acestea, prezența autorității contractante, a unui guvern afiliat sau a unei societăți de stat în calitate de acționar al societății de proiect nu împiedică considerarea contractului de proiect ca fiind un PPP, indiferent dacă guvernul deține o participație minoritară sau chiar majoritară.

**2) "*Pentru dezvoltarea (sau modernizarea ori renovarea semnificativă) și managementul unui bun public (inclusiv, eventual, managementul unui serviciu public conex)".***

**Dezvoltarea și managementul activului**: Una dintre caracteristicile esențiale ale modelului PPP este căutarea eficienței prin implicarea antreprenorului. Acest lucru este relevant nu doar pentru proiectarea și construcția activului, ci și pentru mentenanța pe termen lung a acestuia, astfel încât construcția și mentenanța să fie obligații cumulate. În unele proiecte, managementul va include, de asemenea, operarea (fie a infrastructurii, fie a unui serviciu conex).

**Modernizare sau renovare semnificativă**: Prezentul Ghid PPP se referă la PPP ca opțiune de realizare a proiectelor ce necesită o utilizare intensivă de capital. PPP-urile pot fi utilizate, de asemenea, pentru investiții intensive suplimentare într-un activ existent.

**Potențial, inclusiv managementul unui serviciu conex**: Ghidul PPP se axează pe dezvoltarea infrastructurii. Cu toate acestea, multe PPP-uri includ, de asemenea, managementul sau operarea unui serviciu public atunci când infrastructura are legătură cu un astfel de serviciu sau este o platformă care permite autorităților publice să presteze serviciul respectiv. De exemplu, un PPP al unui sistem de transport principal, inclusiv operarea serviciului de transport, intră în domeniul de aplicare al PPP.

1. **"În contract, partea privată își asumă riscuri semnificative și o răspundere semnificativă în materie de management pe toată durata contractului"**

**Răspundere semnificativă în materie de management**: Partea privată trebuie să fie responsabilă în mod substanțial și integral de managementul activului (în special de managementul costurilor pe durata ciclului de viață), spre deosebire de o atribuire către aceasta doar a unor domenii de management specifice și/sau minore. În caz contrar, nu are sens ca riscurile legate de ciclul de viață să fie transferate și să se încheie un contract pe termen lung în cadrul unei scheme PPP.

De asemenea, domeniul de aplicare a răspunderii va determina, în mod natural, gradul de transfer al riscurilor, deoarece în ceea ce privește activitățile și evenimentele asupra cărora partenerul privat nu are control sau mecanisme pentru a controla managementul riscurilor, riscul nu ar trebui transferat. Riscurile sunt legate de răspundere (adică, riscurile legate de managementul ciclului lung de viață al infrastructurii ar trebui transferate numai dacă răspunderea pentru managementul pe termen lung - în special mentenanța și reînnoirea - a fost delegată partenerului privat).

**Transferul semnificativ de risc**: Ar trebui să existe un transfer semnificativ de riscuri către sectorul privat pentru o parte semnificativă a ciclului de viață al activelor (care se corelează cu caracterul de termen lung ale acestor contracte), în plus față de transferul riscurilor de construcție.

**Semnificativ**: Cea mai mare parte a riscului trebuie să fie transferată (deoarece transferul de risc este elementul principal care determina eficienta unui PPP - a se vedea secțiunea 5), dar nu este necesar să se transfere toate riscurile/evenimentele și consecințele acestora. Este posibil să existe anumite aspecte care să nu prezinte eficiență în ceea ce privește transferul anumitor riscuri, ineficiențe care pot fi reduse prin preluarea sau partajarea riscurilor de către partenerul public.

1. **"*și asigură o parte semnificativă a finanțării***[[7]](#footnote-7)**"**

După cum s-a menționat în introducere, participarea privată la finanțarea unui proiect nu este o condiție necesară pentru ca un proiect să fie considerat un PPP. Cu toate acestea, prezentul Ghid PPP se concentrează asupra PPP-urilor cu finanțare privată.

Asigurarea finanțării private poate fi un obiectiv sau o motivație în sine pentru ca o autoritate publică să achiziționeze infrastructură prin acest mod (totuși, ca motivație, acest aspect trebuie evaluat cu atenție, după cum este detaliat în secțiunea 5).

În plus, finanțarea privată (de obicei în cadrul unei structuri de "*finanțare de proiect*") poate fi, de asemenea, un factor esențial de eficiență, deoarece atunci când partenerul privat finanțează întreaga infrastructură sau o parte semnificativă a acesteia, iar remunerația sa depinde de performanța (disponibilitatea și/sau utilizarea) acestei infrastructuri, atunci finanțarea este în pericol. Acest aspect este un mecanism puternic de aliniere a obiectivelor partenerilor publici și privați; acest aspect stimulează partenerul privat să fie pro activ în vederea maximizării interesului părții publice (care este de a se asigura că infrastructura este disponibilă și că este operată și/sau întreținută în mod adecvat). Finanțarea privată stimulează, de asemenea, partenerul privat să gestioneze costurile pe întreaga durată de viață (pe parcursul ciclului de viață al activului[[8]](#footnote-8)). Acest lucru înseamnă că, după acoperirea costurilor de operare, partenerul privat dispune de venituri suficiente pentru a asigura plata datoriei sale și pentru a oferi profit investitorilor săi.

1. **"*iar remunerația depinde în mod semnificativ de performanță și/sau de cererea sau utilizarea activului sau serviciului, astfel încât interesele ambelor părți să se alinieze* "**

Această noțiune este legată de trăsăturile PPP-urilor privind finanțarea privată și transferul de risc. Cel mai eficient mod de a transfera răspunderea și riscurile semnificative pe durata contractului este de a compensa antreprenorul (partenerul privat într-un PPP) prin raportare la performanța activului (în sensul calității serviciului) sau pe baza nivelului de utilizare, ori o combinație a acestora. În mod obișnuit, performanța activului va depinde de gradul de îndeplinire a serviciilor convenite ori de nivelul sau volumul de utilizare (atunci când interesul principal este de a extrage valoarea financiară a activului ca generator de venituri). Acest din urmă caz este, în general, cazul PPP-urilor de tipul utilizator plătește, iar primul caz este, în general, cazul PPP-urilor de tipul *’’autoritatea publică-plătește”.*

Legătura cu performanța și/sau gradul de utilizare are ca rezultat și o altă particularitate a PPP-urilor din domeniul infrastructurii, și anume aceea că antreprenorul va primi plățile (sau cea mai mare parte a plăților) numai după ce activul de infrastructură este finalizat, adică autoritatea contractantă va plăti numai (sau în mod semnificativ) după ce activul este pus în funcțiune[[9]](#footnote-9).

Conexiunea dintre remunerație și performanță este esențială pentru alinierea interesului partenerului privat (axat în principal pe obținerea de beneficii) cu obiectivele sectorului public (axat în principal pe fiabilitatea și calitatea serviciilor). Cu toate acestea, interesele ar trebui să fie aliniate fără a prescrie obligații în ceea ce privește mijloacele și metodele aplicate (aporturi) și lăsând o marjă rezonabilă pentru inovare.

Forma contractuală tipică a unui PPP cu finanțare privată este contractul de proiectare, execuție, finanțare, operare și mentenanță (PEFOM). Însă acesta va fi considerat un PPP cu finanțare privată veritabilă doar dacă sectorul privat asigură o finanțare semnificativă pe propriul risc, iar cea mai mare parte a remunerației pentru lucrările și activitățile de operare și mentenanță (O&M) depinde de performanță, mentenanță sau utilizarea eficientă a infrastructurii. Acest tip de contract prezintă o serie de variații și este denumit și prin alți termeni, în unele țări.

Există și alte forme de contracte care pot fi considerate PPP-uri, inclusiv unele PPP-uri de infrastructură care nu implică finanțare privată. Acestea sunt, în special, proiecte de proiectare, execuție, operare și mentenanță (PEOM) și unele proiecte de proiectare, execuție și finanțare (PEF).

|  |  |
| --- | --- |
| CASETA 1.5: Rezumat al trăsăturilor esențiale și al altor trăsături comune ale unui PPP cu finanțare privată | |
| **Trăsături esențiale** | **Alte trăsături comune** |
| * Există un contract public pe termen lung între partea publică și partea privată. * Construcția și managementul pe termen lung a activului sunt incluse într-un singur contract. * Există un risc semnificativ transferat către partenerul privat pentru o durată semnificativă a ciclului de viață al activului. * Există o finanțare privată semnificativă sub risc. * Remunerația partenerului privat depinde de indicatorii de referință privind performanța și/sau cererea (alinierea intereselor) și este expusă riscului acestora. | * Partea privată este, de obicei, constituită sub forma unui SPV. * Finanțarea obținută de către partea privată este, de obicei, sub forma "*finanțării de proiect*". * Partea privată obține venituri numai (sau în principal) atunci când activul este finalizat și gata pentru a fi utilizat. * În ceea ce privește remunerarea partenerului privat, cerințele tehnice și de servicii sunt, de asemenea, axate pe rezultate sau pe "*specificațiile de performanță*", mai degrabă decât pe aport, în concordanță cu accentul pus pe performanță. Cerințele permit, de asemenea, inovare. |

Următoarea secțiune prezintă și explică aceste structuri și alte structuri contractuale utilizate pentru dezvoltarea (sau managementul) infrastructurii, în scopul de a analiza dacă acestea pot fi calificate drept PPP-uri și de ce. De asemenea, sunt examinate și alte situații și circumstanțe, care nu pot fi calificate drept contracte, dar care uneori sunt denumite în mod eronat PPP-uri.

În secțiunile următoare se vor prezenta informații suplimentare privind variațiile și tipurile de PPP-uri, se vor aduce clarificări terminologice (secțiunea 3), se va preciza domeniul de aplicare al activelor pentru care PPP-urile se utilizează în mod obișnuit ca metodă de achiziție de infrastructură nouă (secțiunea 4) și se va descrie structura tipică a unui PPP.

|  |
| --- |
| CASETA 1.6: Elemente-cheie în ceea ce privește introducerea conceptului de PPP   * PPP-ul reprezintă o opțiune pentru a achiziționa infrastructură (PPP-uri de infrastructură) și servicii (PPP-uri de servicii), care poate oferi unele beneficii suplimentare, în plus față de faptul că reprezintă un mijloc de accesare a finanțării private de către autoritățile publice promotoare. * Prezentul Ghid PPP se concentrează asupra PPP-urilor ca instrument de dezvoltare a unei infrastructuri noi (sau de modernizare) într-un mod eficient. În mod specific, Ghidul PPP se axează pe PPP-urile care implică o finanțare privată semnificativă (PPP-uri cu finanțare privată). * Nu există o definiție universală a PPP-urilor, dar există un consens rezonabil cu privire la unele caracteristici cheie necesare pentru a determina dacă un contract poate fi calificat drept un PPP: contract pe termen lung, transfer semnificativ de riscuri și răspundere de la autoritatea publică la partenerul privat și remunerație care depinde de performanță și/sau de cererea de servicii pentru activul de infrastructură construit. * PPP-urile pot fi clasificate ca PPP-uri de tipul "utilizator-plătește" (finanțarea plăților se bazează pe taxele percepute de la utilizatori - tarife) sau PPP-uri de tipul "autoritatea publică plătește" (finanțarea plăților se bazează pe bugetul public). * PPP-urile pot fi denumite folosind o varietate de termeni, cea mai frecventă denumire alternativă fiind termenul de concesiuni (pentru PPP-urile de tipul ’’utilizatorul- plătește”) și IFP (pentru PPP-urile de tipul “autoritatea publică – plătește”). * Finanțarea privată nu este o condiție obligatorie pentru ca un contract să fie clasificat drept PPP. Cu toate acestea, implicarea sectorului privat în finanțare nu doar că poate contribui la accelerarea dezvoltării infrastructurii, dar adaugă și beneficii suplimentare sub formă de eficiență (în proiectele potrivite și în anumite circumstanțe și condiții). * PPP-urile nu sunt privatizare. |

# 2. Participarea Privată la Infrastructura și Serviciile Publice: Ce este și ce nu este un PPP

Notă importantă: Termenul de "*Infrastructură*" este utilizat în acest ghid PPP în sens larg. Aceasta include nu numai sisteme sau instalații complete care implică lucrări de construcții civile semnificative, ci și echipamente (de exemplu, material rulant pentru transportul feroviar) și instalații (producători independenți de energie electrică, stații de tratare a apelor uzate etc.) în cazul cărora lucrările de construcții civile pot fi mai puțin relevante. În sensul prezentului Ghid PPP, termenul de infrastructură include infrastructura socială (cum ar fi spitalele și școlile), precum și infrastructura economică (cele care se referă la apă, energie, transport și telecomunicații). Prezentul Ghid PPP utilizează termenul de "*infrastructură*", "*activ public*" și pur și simplu "*activ*" în mod interschimbabil pentru a desemna activul public care urmează să fie dezvoltat și gestionat în cadrul contractului PPP. A se vedea secțiunea 3 pentru o descriere suplimentară a termenului de infrastructură și exemple de active PPP.

Această secțiune prezintă și explică principalele circumstanțe și exemple potențiale de participare privată în infrastructura publică (a se vedea figura 1.1), cu scopul de a contextualiza abordarea PPP. Aceasta include nu numai metodele de achiziții publice pentru contracte, ci și alte circumstanțe în care sectorul privat poate gestiona infrastructura publică sau poate furniza servicii care pot fi considerate publice (privatizări și situații similare).

Participarea privată la infrastructură (PPI[[10]](#footnote-10) ) nu este sinonimă cu un PPP. Conceptul PPI include alte forme de implicare privată în furnizarea și/sau managementul infrastructurii publice.

Această secțiune va explica care dintre aceste opțiuni de achiziții și modalități de participare privată pot fi calificate drept PPP-uri și care nu. Aceasta secțiune cuprinde următoarele:

* Opțiuni de achiziție de infrastructură care nu pot fi calificate drept PPP-uri;
* Opțiuni de achiziție de infrastructură care pot fi calificate drept PPP-uri;
* Contracte de management a serviciilor sau a infrastructurii existente; și
* Alte tipuri de implicare privată în infrastructură și serviciile publice.

PPP-urile, ca un concept larg, reprezintă o opțiune de achiziție și/sau de management a infrastructurii (inclusiv sisteme, instalații, echipamente și centrale) și a serviciilor conexe, adică termenul implică existența unui contract și intenția specifică a unei autorități publice de a contracta dezvoltarea și/sau managementul unei infrastructuri sau a unui serviciu. Fiind un contract public, acesta trebuie să îndeplinească o serie de caracteristici sau condiții pentru a fi calificat drept PPP, condiții care sunt mai precise și mai exigente pentru tipurile de contracte de tip PPP pentru infrastructură.

Numai un contract de achiziție publice poate fi un PPP și doar atunci când sunt îndeplinite toate trăsăturile descrise în secțiunea 1 (cu excepția unei finanțări private semnificative, care reprezintă o caracteristică distinctivă a PPP-urilor cu finanțare privată). Prin urmare, simpla implicare a sectorului privat nu constituie un motiv suficient pentru a califica un acord ca fiind un PPP, și nici existența unui pachet de activități complet inclus într-un singur contract sau furnizarea de finanțare de către sectorul privat nu constituie, în sine, un motiv suficient pentru a califica un acord ca fiind un PPP. De asemenea, nici natura veniturilor nu constituie un factor decisiv, deoarece există numeroase forme de acorduri contractuale și necontractuale în care veniturile pot proveni fie de la utilizatori, fie din bugetul public.

Această secțiune explică schemele contractuale utilizate pentru livrarea, finanțarea și managementul infrastructurii, precum și alte modalități de participare privată. Aceste metode indică factorii de diferențiere a unei rute sau a unui model de achiziție PPP pentru contractarea dezvoltării și managementul infrastructurii, care sunt rezumate în tabelul 1.2.

FIGURA 1.1: Spectrul participării private în infrastructura și serviciile publice

Risc Privat & Control Risc Privat și Control

Control Public. Control Public și Reglementări

*“Supuse riscului”*

Management

sau servicii

pe termen lung

#4

Servicii sau management pe termen scurt (O&M) #1

**PPP-uri de Infrastructură**

**Non-PPP-uri**

**PPP-uri de Servicii**

**PPP-uri de Infrastructură cu Finanțare Privată**

Autoritatea publică plătește

PEFOM #7

PEOM #5

PE sau E

#2

Management

pe termen lung-monitorizarea

activelor #6

PEF #3

utilizatorul

plătește

PEFOM #8

Domeniul

public sau autorizarea publică privind activele reglementate

#9

Societăți privatizate pe piețe liberalizate sau reglementate #10

|  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- |
| **EXEMPLE** | | | | |
| **#1** Contract O&M de 2 ani pentru un drum  **#2** Contract pentru proiectarea și executarea, sau doar executarea unei infrastructurii (de exemplu: un drum, o cale ferată, un întreg sistem feroviar ...). | **#5** contracte pentru livrarea unui activ, în care antreprenorul va asigura, de asemenea, mentenanța pentru un număr de ani.  **#6** Închiriere sau concesionare pe 30 de ani pentru operarea unui drum existent cu plata unei taxe prealabile sau pentru operarea unui sistem de alimentare cu apă într-un oraș. | | **#8** Contract PEFOM pe 30 de ani pentru un drum compensat prin taxe percepute utilizatorilor și colectate de partenerul privat, sau o concesiune de furnizare a apei în cazul în care este necesară o renovare și o modernizare extinsă a infrastructurii și a facilităților. | **#10** Un operator de telecomunicații sau un distribuitor de energie electrică care concurează pentru clienți/utilizatori în anumite limite/reglementări. |
| **#3** La fel ca și în exemplul #2, dar cu pre-finanțarea lucrărilor de către antreprenor în schimbul unor plăți viitoare.  **#4** Un contract de 10 ani pentru managementul unei stații de alimentare cu apă; Un contract de 15 ani de contract de management al lucrărilor de reînnoire și mentenanță curentă a unui drum, cu un preț fix și deduceri pentru calitate. Uneori se intitulează leasing, affermage, concesiuni. | | **#7** Contract PEFOM pe 25 de ani pentru construirea, finanțarea și managementul unei unități spitalicești/bugetare, a unei școli, a unui drum sau a unei stații de epurare etc. Fiind compensat prin plăți de performanță/disponibilitate. Un contract de achiziție a energiei electrice (CAEE) în cadrul unui proiect energetic independent (PEI). | **#9** O concesiune pentru utilizarea terenului într-o locație portuară pentru a dezvolta și a opera facilității portuare pe o perioadă de 99 de ani, pe întregul risc al dezvoltatorului; o autorizație de dezvoltare a unei PEI de energie regenerabilă care să fie compensat printr-un preț reglementat și subvenționat în conformitate cu reglementările privind energia regenerabilă. |  |

## 2.1. Opțiuni de achiziții de infrastructură care nu pot fi calificate drept PPP-uri

### Achizițiile tradiționale de infrastructură: cu finanțare publică și management public. Contracte de execuție și proiectare și contracte de execuție.

Lucrările publice și infrastructura publică sunt în mod tradițional finanțate de către autoritățile publice. Sursa de fonduri pentru astfel de achiziții tradiționale este bugetul public[[11]](#footnote-11) .

Sectorul public poate obține imprumuturi/fonduri pentru proiecte specifice. Cu toate acestea, aceasta nu este cea mai frecventă abordare; în majoritatea jurisdicțiilor, imprumutul public este gestionată în conformitate cu principiul “*cu o singură bază*” (respectiv, împrumuturile sunt destinate scopurilor generale ale guvernului, nefiind destinate unor proiecte specifice).

În plus, în trecut, marea parte a guvernelor dețineau mijloace proprii pentru realizarea lucrărilor publice, inclusiv echipamente și personal proprii. În prezent, practic toate lucrările publice sunt construite de societăți independente care, în majoritatea cazurilor, sunt contractate printr-o procedură de atribuire. Există unele societăți publice care constituie o excepție de la această regulă, dar chiar și în aceste cazuri, majoritatea lucrărilor sunt realizate de societăți private în cadrul unor scheme de subcontractare.

Achizițiile tradiționale iau de obicei una dintre următoarele forme:

* Contracte de tip "*exclusiv Execuție*" (E), în care o altă entitate a finalizat deja proiectarea și se organizează o licitație pentru construirea infrastructurii. Această formă este, de asemenea, denumită uneori *"proiectare-ofertare-execuție"*; și
* Contracte de Proiectare-Execuție (PE), în cadrul cărora un singur contract este licitat atât pentru proiectarea, cât și pentru execuția activului de infrastructură. În unele țări, contractele E sau PE pot fi denumite și contracte de Inginerie, Achiziții și Construcții (EPC), în special atunci când activul care urmează să fie construit constă în principal într-o centrală. Un alt termen care poate fi utilizat pentru a desemna un contract cu același obiect este cel de Contracte la Cheie, în care prețul și termenul de execuție sunt fixe.

Atunci când infrastructura este achiziționată prin mijloace convenționale, autoritatea contractantă plătește lucrările în funcție de bugetul său și își asumă întreaga responsabilitate a activului odată ce construcția este finalizată (a se vedea figura 1.2). Plățile se efectuează, de obicei, pe măsură ce lucrările avansează și prin raportare la prețul stabilit (sau sub rezerva unor revizuiri). Antreprenorul poate fi responsabil pentru remedierea defectelor pe cheltuiala sa pe o perioadă scurtă și poate oferi garanții (cum ar fi o garanție bancară) în ceea ce privește răspunderea sa pentru defecte. Antreprenorul poate, de asemenea, să rămână responsabil pentru viciile ascunse pentru o perioadă mai lungă de timp, dar fără a fi nevoie să furnizeze garanții pentru această perioadă.

Sarcinile de mentenanță obișnuită sunt, de obicei, încredințate unei părți private printr-un contract separat. Cu toate acestea, managementul pe termen lung sau managementul ciclului de viață (și riscurile aferente) rămân în răspunderea directă a autorității publice, a agenției publice sau a societății create în acest scop. Lucrările de modernizare și mentenanța semnificativă, în mod normal, vor fi contractate și finanțate de către autoritatea publică sau de către o astfel de agenție în funcție de necesități.

Prin urmare, contractele de tip E sau PE nu au stimulente inerente astfel încât antreprenorul să se preocupe de calitatea și rezistența activului. Cu toate acestea, antreprenorul are scopul clar de a crește profitul fie prin reducerea costurilor (și, pe cale de consecință, prin compromiterea calității), fie prin solicitarea de plăți suplimentare (de exemplu, pentru modificări ale obiectului contractului solicitate de către autoritatea publică). Riscul de reducere a calității sau de creștere a costurilor pentru sectorul public poate fi controlat doar printr-o supraveghere atentă a controlului calității și/sau printr-o aplecare naturală către stabilirea unor cerințe tehnice extrem de stricte.

Cu toate acestea, contractele E sau PE, în multe cazuri, pot fi opțiuni adecvate pentru dezvoltarea infrastructurii cu condiția ca sectorul public să dețină competențele necesare, să știe clar ce dorește ca soluție tehnică, să prefere să păstreze responsabilitatea mentenanței pe durata de viață a activului și să dispună de fonduri disponibile din buget pentru a plăti lucrările. Nu există o opțiune de achiziție universal preferată sau “*cea mai bună”* pentru toate tipurile de infrastructură, dar fiecare proiect va impune o anumită opțiune de achiziție ca fiind „*cea mai bună”*.

FIGURA 1.2: Schema de bază a unui contract de proiectare-execuție sau de execuție

Graphical user interface

Description automatically generated

*Notă:* E= Execuție; PE= Proiectare-Execuție.

### Proiectare, Execuție și Finanțare (PEF)

Un contract PEF este similar cu un contract PE în sensul că autoritatea publică primește activul atunci când construcția este finalizată. De asemenea, autoritatea publică păstrează răspunderea și riscurile legate de calitatea activului pe termen lung.

Cu toate acestea, în cazul unui contract PEF, autoritatea publică nu plătește direct lucrările, ci amână plata, ceea ce transformă antreprenorul într-un creditor "*de facto*". Un contract PEF poate fi calificat drept o variantă de achiziții publice tradiționale, diferența constând în momentul plății. Antreprenorul acționează nu numai ca antreprenor de construcții, ci și ca un creditor pentru sectorul public. Împrumutul este indirect, deoarece, în cele din urmă, fondurile vor fi furnizate de o instituție de creditare – de exemplu o bancă – pentru o garanție asupra dreptului de a primi plățile de la bugetul public (a se vedea figura 1.3), sau chiar prin achiziția la preț redus fără a recurge la aceste plăți viitoare[[12]](#footnote-12).

Plățile nu se efectuează decât la sfârșitul perioadei de construcție, adică în etapa de punere în funcțiune. De obicei, aceste plăți se efectuează în mai multe rate fixe, pe parcursul a mai multor ani într-un cuantum stabilit de ofertantul câștigător (care include costurile de construcție și costurile de finanțare).

Deși sectorul privat asigură finanțarea pentru dezvoltarea infrastructurii, această finanțare nu este supusă în mod semnificativ riscului de performanță a proiectului, ci doar riscului de construcție. Pe cale de consecință, acest tip de finanțare nu este considerată finanțare privată în sensul prezentului Ghid PPP. De asemenea, această metodă de achiziție este considerată, în mod normal, finanțare publică în conformitate cu numeroase reglementări contabile naționale.[[13]](#footnote-13)

FIGURA 1.3: Schema de bază a unei structuri de Proiectare, Execuție și Finanțare (PEF)

Graphical user interface, application

Description automatically generated

*Notă:* E= Execuție; PE= Proiectare-Execuție

Scopul acestei opțiuni de achiziție este, de obicei, ca sectorul public să evite o limitare pe termen scurt a fondurilor. De asemenea, pot exista beneficii în ceea ce privește asigurarea finanțării, deoarece datoria este aferentă activului (prin urmare, finanțatorul efectuează un proces de *due-diligence* pentru proiect, dar numai în ceea ce privește riscurile de construcție). În acest tip de contract există un transfer potențial mai mare al riscului de construcție decât în cazul unui contract de tip E sau PE (în principiu, riscul întârzierilor de construcție), atâta timp cât plata pentru lucrările de construcție se va face (în termenii acordați) numai după finalizarea lucrărilor.

Această trăsătură poate aduce beneficii în ceea ce privește eficiența (în special fiabilitatea termenului de construcție propus), cu condiția ca plățile să fie într-o anumită măsură condiționate de finalizarea construcției și de punerea în funcțiune.

Autoritatea publică ar trebui să analizeze dacă potențialele beneficiile ale contractului PEF compensează costul mai ridicat al finanțării. Chiar dacă în această schemă există un risc de credit extrem de limitat (legat, în principal, de considerente privind termenul de construcție), prima pentru rata dobânzii va fi mai ridicată decât costul unei datorii publice contractată direct de sectorul public.

La fel ca în cazul unui contract PE, în cazul unui contract PEF nu există niciun stimulent inerent pentru o construcție de calitate. Cu toate acestea, după cum s-a menționat anterior, ar putea exista totuși o motivație viciată a antreprenorului de a-și maximiza marja de profit în timpul construcției, deoarece plățile nu depind de performanța lucrărilor sau de serviciile viitoare, iar costul aferent duratei lungi a ciclului de viață al infrastructurii nu este gestionat de antreprenor, ci revine sectorului public.

Există unele țări care consideră contractele PEF drept un tip de PPP (denumit uneori o metodă de "*finanțare inovatoare*"), pe baza trăsăturilor de finanțare și a posibilității de a transfera mai multe riscuri de construcție.

În orice caz, este posibil ca un PPP să nu fie cea mai potrivită opțiune pentru a achiziționa un anumit proiect de infrastructură, dar un contract de tip PEF poate oferi anumite avantaje și beneficii pentru autoritatea publică, în comparație cu un contract PE sau E pur convențional.

## 2.2. Opțiuni de achiziții de infrastructură care pot fi calificate drept PPP-uri

### Proiectare, Execuție, Operare și Mentenanță (PEOM)

Există o serie de contracte care sunt finanțate de către autoritatea publica prin surse din bugetul public (cum ar fi o achiziție convențională), dar în care antreprenorul selectat va efectua lucrările de construcție, operarea viitoare și mentenanța.

Aceste contracte sunt denumite PEOM (proiectare, execuție, operare și mentenanță). În cazul în care antreprenorul nu este responsabil pentru operarea[[14]](#footnote-14) infrastructurii, contractul, de obicei, este denumit PEM. În cadrul unui contract PEOM, lucrările de mentenanță sunt precontractate și sunt plătite direct de către guvern la un preț prestabilit. A se vedea figura 1.4.

Un contract PEOM (spre deosebire de un PPP cu finanțare privată) este în continuare finanțat de sectorul public, adică lucrările de construcție sunt plătite direct pe măsură ce lucrările avansează. Iar prețul de operare și mentenanță (O&M) se află în strânsă legătură cu performanța lucrărilor de O&M și este plătit în cadrul unui flux separat. Cu toate acestea, este posibil să existe în continuare tendințe ale antreprenorului de a reduce calitatea construcției în scopul de a economisi costuri și de a crește marjele de profit, toate acestea impunându-se a fi controlate cu atenție.

Riscul costurilor de mentenanță neprevăzute poate fi transferat antreprenorului în mod limitat, de obicei prin intermediul unor daune-interese. Cu toate acestea, cea mai mare parte a riscului de mentenanță, care depinde de proiectarea și construcția corespunzătoare a activului, rămâne, în mod normal, în mâinile autorității publice.

Motivația antreprenorului de a executa în mod corespunzător lucrările și de a asigura o calitate ridicată a construcției poate fi limitată. Cu toate acestea, având în vedere absența unui risc de capital, dacă riscul de mentenanță este transferat antreprenorului, împreună cu riscurile de construcție, un contract PEOM poate fi apropiat de conceptul PPP în ceea ce privește obiectul și potențialul de eficiență[[15]](#footnote-15) (din acest motiv, multe țări califică contractul PEOM drept un tip de PPP).

FIGURA 1.4: Schema de bază a unei structuri de Proiectare, Construcție, Operare și Mentenanță (PEOM)

Graphical user interface

Description automatically generated

*Notă:* O&M = Operare și Mentenanță.

Autoritatea publică poate alege să livreze un proiect sub formă de PEOM dacă acesta consideră că avantajele unei abordări de management mai integrate depășesc pierderea de eficiență suferită. Această pierdere este inerentă renunțării la posibilitatea de a organiza o licitație separată pentru viitorul contract O&M. Această opțiune apare atunci când specificul proiectului și contextul financiar nu sunt suficiente pentru a justifica un PPP cu finanțare privată (de obicei, un contract PEFOM, după cum vom explica mai jos).

### Contracte PEFOM

În cadrul unui contract PEFOM, antreprenorul va dezvolta infrastructura cu fonduri proprii și cu fonduri obținute de la creditori, pe riscul său (adică va asigura toată sau majoritatea finanțării). Antreprenorul răspunde, de asemenea, de managementul ciclului de viață al infrastructurii (asumându-și riscurile legate de costurile ciclului de viață), în plus față de mentenanța și operarea curentă. Pentru a îndeplini aceste sarcini, antreprenorul (un partener privat în contextul PPP), va înființa, de obicei, un SPV (Entitate cu Scop Special – Special Purpose Vehicale in limbaj interational) (secțiunea 6 explică în detaliu structura unui PPP în cadrul unui tip de contract PEFOM, agenții acestuia și principalele relații contractuale).

Contractul este adesea denumit PEFM atunci când operarea nu este inclusă în obiectul contractului.

Contractele PEFOM (și PEFM) (și alți termeni echivalenți, cum ar fi Execuție-Operare-Transferare [EOT], Execuție-Deținere-Operare-Transferare [EDOT], Execuție-Transferare-Operare [ETO] și așa mai departe - a se vedea secțiunea 3.2.) sunt singurul tip de contract (în ceea ce privește obiectul) care îndeplineste toate condițiile necesare pentru a fi calificat drept un PPP cu finanțare privată. Cu toate acestea, dacă un contract PEFOM poate fi calificat drept un adevărat PPP cu finanțare privată depinde de eficacitatea transferului de risc și de natura conexiunilor dintre performanță și venituri, deoarece unele PEFOM pot fi un PEOM cu finanțare asigurată de partea privată fără ca investitorii să își asume vreun risc semnificativ. În cazul în care nu există un transfer de risc semnificativ către investitori, proiectul va oferi un rezultat RCP similar cu un contract PEOM, mai degrabă decât cu un contract PEFOM.

### Contracte PEFOM bazate pe plățile utilizatorilor (PPP de tipul “utilizatorul- plătește” sau concesiune)

Atunci când autoritățile decid să perceapă taxe pentru utilizarea infrastructurii, potențialele venituri generate de un astfel de activ public sau de o astfel de infrastructură pot fi utilizate în mai multe moduri. Acestea pot fi utilizate ca venituri pentru bugetul general, ca sursă de fonduri pentru nevoile de finanțare ale unui anumit sector (de exemplu, abordarea *eurovignete* în unele țări din Uniunea Europeană [UE]) sau chiar alocarea veniturilor sistemului specific care le-a generat (de exemplu, veniturile generate de sistemul de alimentare cu apă dintr-un oraș, veniturile din tarife generate de un operator public de metrou dintr-un oraș sau veniturile din taxe de trecere generate de autostrăzile proprii ale guvernului - cum este cazul societăților de tipul *Turnpike* din unele state din SUA).

Veniturile viitoare care urmează să fie generate de o nouă investiție/un nou activ pot fi alocate investiției aferente proiectului, atribuindu-le unei noi societăți specifice.

Fondurile provenite de la utilizatori pot fi suficiente pentru a acoperi cheltuielile de operare și mentenanță pe termen lung, cu un excedent care poate fi apoi utilizat ca sursă de rambursare a finanțării construcției activului.

O cesiune contractuală de către o administrație publică către o parte privată a veniturilor viitoare/potențiale asociate cu utilizarea publică a infrastructurii publice ca mijloc de finanțare a achiziției infrastructurii și a serviciilor conexe reprezintă un PPP de tipul "*utilizatorul-plătește*". PPP-urile de tipul “*utilizatorul-plătește”* sunt cunoscute și sub denumirea de scheme de concesiune, în special în țările în care dreptul civil este codificat.[[16]](#footnote-16) .

Un PPP de tipul "*utilizatorul-plătește*" utilizat pentru finanțarea, livrarea și managementul infrastructurii este o formă de contract al cărui obiect include PEFOM într-o manieră integrată, în care finanțarea este privată (și, de obicei, calificată drept finanțare privată în conformitate cu standardele naționale de contabilitate[[17]](#footnote-17)) și în care sursa de venit este în totalitate sau în principal reprezentată de dreptul de a comercializa utilizarea activului: toate sau majoritatea veniturilor provin de la utilizatori. A se vedea figura 1.5.

În aceste contracte (în contextul achiziționării de infrastructură nouă sau al unor modernizări semnificative), spre deosebire de achizițiile convenționale descrise mai sus, partenerul privat nu numai că va construi (și probabil va proiecta) lucrările, dar va și opera și întreține bunul în cadrul unui contract pe termen lung (pe lângă faptul că îl va finanța pe propriul risc - cu excepțiile discutate ulterior în acest capitol).

Partenerul privat își va recupera investiția (direct în capitaluri proprii sau indirect, prin investirea de fonduri obținute sub formă de datorie), la costul și riscul său, din plățile utilizatorilor. Partenerul privat va rămâne proprietarul economic al activului pe durata contractului de concesiune. Acest lucru înseamnă că partenerul privat va trebui să întrețină și să modernizeze activul pe cheltuiala și pe riscul său, fără a avea posibilitatea de a emite pretenții față de partea publică (cu excepțiile inerente unei scheme adecvate de alocare a riscurilor).

În cazul în care și atunci când veniturile preconizate depășesc veniturile necesare pentru a susține finanțarea proiectului, structura PPP de tipul "*utilizatorul-plătește*" va include probabil o plată din partea părții private către autoritatea contractantă sub forma unei taxe în avans și/sau a unei taxe amânate care poate lua diferite forme (a se vedea capitolul 5.4).

Graphical user interface, application

Description automatically generated

*Notă:* PEFOM = Proiectare, Execuție, Finanțare, Operare și Mentenanță; IAC = Inginerie, Achiziții și Construcții; O&M = Operare și Mentenanță; PPP = Parteneriat Public-Privat.

Pe de altă parte, este posibil ca eventualele venituri provenite de la utilizatori să nu fie suficiente pentru a compensa toate obligațiile de finanțare, precum și costurile de operare și mentenanță. Cu toate acestea, în cazul în care proiectul este considerat în continuare o soluție de proiect rezonabilă și avantajoasă pentru public/contribuabil, guvernul va fi interesat să compenseze "*deficitul de viabilitate*" în cadrul unei variante a schemei PEFOM (a se vedea caseta 1.7 de mai jos).

În afară de forma standard de PPP de tipul "*utilizatorul-plătește*" descrisă mai sus și de varianta de co-finanțare, există o altă variantă relevantă în cadrul sistemului PEFOM: societatea cu capital mixt public-privat sau asociația în participațiune public-privat mixtă ("*întreprindere mixtă* "). A se vedea caseta 1.7 de mai jos.

|  |
| --- |
| CASETA 1.7: Variații ale PPP ului de tipul “utilizatorul-plătește”  **Co-finanțarea și sistemele hibride în cadrul concesiunilor care nu se autofinanțează. Finanțarea deficitului de viabilitate**.  O concesiune ca metodă de achiziție și finanțare a unei noi infrastructuri necesită existența unei marje de profit sau a unui beneficiu în termeni de venituri în comparație cu costurile de operare și mentenanță, adică proiectul ar trebui să genereze un surplus de venituri față de costurile de operare și mentenanță care poate fi utilizat pentru a amortiza finanțarea activului și pentru a genera un profit pentru investitorul privat.  Cu toate acestea, este posibil ca veniturile și, prin urmare, acest excedent să nu fie suficiente pentru a compensa obligațiile financiare și pentru a asigura rentabilitatea capitalului propriu. Această situație se numește deficit de viabilitate.  Acest decalaj este, în mod normal, acoperit prin finanțare publică, de obicei sub formă de granturi (scheme de co-finanțare) sau prin intermediul unor plăți bugetare complementare care depind de performanță.  Sectoarele/tipurile de proiecte tipice în care veniturile provenite de la utilizatori sunt suficient de semnificative pentru a asigura finanțarea majorității sau tuturor nevoilor proiectului sunt drumurile, aeroporturile și porturile. De asemenea, unele proiecte de telecomunicații și de apă (atunci când proiectul constă în ciclul integral al apei, inclusiv alimentarea cu apă a locuințelor, și constituie o parte semnificativă a sistemului). În acele proiecte în care veniturile utilizatorilor sunt insuficiente pentru a finanța toate nevoile proiectului, poate fi necesară co-finanțarea, precum și alte forme de sprijin a veniturilor pentru a acoperi deficitul de viabilitate.  Există sectoare și tipuri de proiecte care generează venituri provenite de la utilizatori care rareori vor acoperi necesarul de finanțare pentru ca proiectul de infrastructură să fie viabil. Acesta este, de obicei, cazul infrastructurii de transport feroviar, deoarece combinația de nevoi de capital extrem de intensive cu prețuri subvenționate social, în care sunt standard co-finanțarea și regimurile de plată hibride (care combină taxele de utilizare cu plățile pentru servicii).  N.B. Se poate recurge din alte motive la co-finanțare chiar și atunci când un proiect de tipul *"utilizatorul-plătește"* este viabil. Co-finanțarea este explicată detaliat în secțiunea 7.5 din prezentul capitol și mai detaliat în capitolul 5.4.  **Societăți cu capital mixt, Asociații în Participațiune și PPP-uri instituționalizate[[18]](#footnote-18)**  Structurile contractuale PPP în care guvernul participă la capitalul social al societății de proiect PPP care va acționa ca partener privat nu sunt neobișnuite. Totuși, aceste structuri vor varia semnificativ în funcție de amploarea participării autorității publice la capitalul social, de drepturile și gradul de participare, precum și de influența pe care autoritatea publică și-o rezervă în managementul societății de proiect.  Multe dintre aceste structuri sunt denumite în unele țări societăți cu capital mixt (sau "*empresas mixtas*" în țările vorbitoare de limbă spaniolă) sau Asociații în Participațiune mixte (între parteneri publici și privați) în altele. Comisia Europeană utilizează termenul de PPP instituționalizat[[19]](#footnote-19). Acestea pot fi denumite, de asemenea, în mod informal, PPP instituționalizate, atunci când guvernul păstrează controlul asupra societății de proiect și deține, de obicei, majoritatea acțiunilor (a se vedea mai jos *"Parteneriate Public-Privat și PPP-urile instituționalizate (controlate de autoritatea contractantă)"*.  Prezentul Ghid PPP utilizează termenii de asociere în participațiune, societăți cu capital mixt și PPP-uri instituționalizate ca sinonime pentru a se referi la structurile contractuale în care guvernul păstrează o participație materială la capitalul social al companiei în calitate de acționar, are o prezență (cu drepturi de vot și proporțională cu participarea la capitalul social) în consiliul de administrație al SPV-ului și participă activ la conducerea companiei (de exemplu, având posibilitatea de a desemna personal de nivel înalt). Participația la capitalul social este deținută fie direct de către autoritatea publică fie de către o entitate publică responsabilă de domeniul de servicii aferent contractului PPP.  Dimpotrivă, atunci când participarea guvernului este reprezentată doar de o participație minoritară în acțiunile de capital, fără a avea dreptul de a influența managementul dincolo de drepturile de care se bucură de obicei un acționar minoritar care acționează în conformitate cu standardele pieței, nu se obișnuiește să se facă referire la structura PPP ca la o asociere în participațiune sau în termeni similari (deși acest lucru este posibil în funcție de obiceiurile din anumite jurisdicții). Distincția dintre o asociere în participațiune și un "*PPP convențional cu participare a autorității publice la capitalul social*" poate fi foarte subtilă sau chiar destul de neclară și, uneori, poate reflecta exclusiv nomenclatura juridică sau terminologia convențională utilizată în țara respectivă. |

### PEFOM bazat pe plăți guvernamentale (PPP sau Inițiativa privind Finanțarea Privată [IFP] plătită de autoritatea publică[[20]](#footnote-20) )

Paragrafele precedente explică modul în care un PPP sau o concesiune de tipul “*utilizatorul-plătește*” reprezintă o alternativă pentru finanțarea și achiziționarea infrastructurii în cadrul unui sistem PEFOM. O autoritate sau o administrație publică (proprietarul inițial și final al dreptului de a percepe taxe de la utilizatori pentru un serviciu public sau pentru utilizarea publică a infrastructurii) acordă aceste drepturi unei părți în schimbul obligației acelei părți de a dezvolta și de a construi activul, de a asigura finanțarea și de a menține activul/infrastructura la anumite standarde de calitate în mod constant.

În secțiunea anterioară s-a arătat că, atunci când veniturile utilizatorilor sunt semnificative, dar nu suficiente pentru a finanța în întregime proiectul, acesta poate fi viabilizat prin intermediul unor subvenții sau plăți complementare din partea autorității publice.

Cu toate acestea, în cazul în care nu există venituri de la utilizatori (de exemplu, dacă nu există utilizatori finali care să fie taxați) sau dacă veniturile potențiale sunt nesemnificative în comparație cu necesitățile de capital (tipic pentru proiectele feroviare) sau dacă infrastructura este disponibilă pentru utilizatori în mod gratuit (de exemplu, drumurile fără taxă), un guvern poate decide că dorește una dintre următoarele opțiuni:

1. Antreprenorul își asumă raspunderea privind ciclul de viață integral al infrastructurii, ceea ce înseamnă că realizează managementul de la construcție până la reînnoire (sau chiar mai multe cicluri);
2. Antreprenorul finanțează lucrările cu fonduri proprii;
3. Contractantul întreține și/sau operează infrastructura în conformitate cu anumite niveluri de servicii sau cerințe de performanță pe durata contractului. Aceste cerințe se bazează, de obicei, pe disponibilitatea și calitatea infrastructurii și a serviciilor prestate; și
4. Antreprenorul/investitorul va fi plătit atât pentru construcție, cât și pentru O&M doar atâta vreme cât și în măsura în care infrastructura este disponibilă în conformitate cu standardele de disponibilitate și calitate specificate.

Ca și în cazul concesiunii, contractantul obține venituri din infrastructură. Cu toate acestea, venitul rezultă din prestarea de servicii către concedent, furnizând un serviciu legat de disponibilitatea de utilizare a infrastructurii, cu condițiile precedente de proiectare și construcție și cu o obligație continuă de mentenanță și (de obicei) de operare. În unele dintre aceste proiecte, guvernul nu este utilizatorul (de exemplu, în cazul unei șosele fără taxă de drum), iar în alte proiecte, infrastructura este utilizată de autoritatea publică sau de angajați/funcționari publici (de exemplu, un spital pentru furnizarea de servicii de sănătate publică, o închisoare operată de funcționari publici, un tribunal sau o școală.)

Ca și în cazul PPP-urilor de tip "*utilizatorul-plătește*", PPP-urile de tip "*autoritatea publică-plătește*" pot include venituri din partea utilizatorilor și/sau alte venituri comerciale. În cazul în care aceste venituri de piață sau comerciale nu sunt predominante (adică nu reprezintă majoritatea veniturilor), contractul de PPP poate fi considerat în continuare în mod corespunzător ca fiind un PPP de tip "*autoritatea publică-plătește*".

Alte variante aplicabile PPP-urilor de tip " *utilizatorul-plătește*" sunt prezente și în PPP-urile de tip "*autoritatea publică-plătește*": co-finanțarea (a se vedea secțiunea 7.4.) și "asocierea în participațiune", deși ultima variantă este mai rară în cazul PPP-urilor de tip "*utilizatorul-plătește*".

O variantă specifică a unui PPP în care autoritatea publică plătește apare atunci când utilizatorilor li se percepe o taxă de drum sau un tarif, dar venitul utilizatorului nu este inclus în mod intenționat în veniturile primite de partenerul privat (a se vedea exemplul din caseta 1.8 de mai jos).

|  |
| --- |
| CASETA 1.8: Șoseaua I-595, un exemplu de PPP de drum cu taxă plătit de guvern cu co-finanțare prin granturi  Proiectul rutier I-595 promovat de Departamentul de Transporturi al Floridei (DTF) în 2008 a fost reprezentat de un contract PEFOM pentru reconstrucția, lărgirea, reasfaltarea, operarea și mentenanța celor două drumuri, precum și pentru construirea, operarea și mentenanța a trei benzi expres reversibile pentru unul dintre drumuri. Cheltuielile totale de capital (CAPEX) ale proiectului s-au ridicat la aproximativ 1,6 miliarde USD.  Partenerul privat a avut obligația de a finanța majoritatea infrastructurii (în schimbul dreptului de a primi plăți de disponibilitate odată ce infrastructura a fost deschisă pentru operare), dar DTF a oferit, de asemenea, companiei de proiect 685 de milioane de dolari în subvenții amânate (care nu sunt rambursabile) primite în șapte plăți la datele stabilite în contract sau la data acceptării finale a construcției, oricare dintre acestea a fost mai recentă.  În acest fel, DTF a utilizat o parte din alocarea sa bugetară în primii ani ai contractului, beneficiind în același timp de angajamente anuale mai mici legate de plățile de disponibilitate.  Infrastructura este supusă taxării. S-a decis ca veniturile din trafic să rămână în proprietatea DTF (și, prin urmare, pe riscul acesteia). DTF ar folosi veniturile din trafic pentru a compensa parțial sau total plățile de disponibilitate care urmează să fie făcute partenerului privat, în loc să le transfere partenerului privat ca sursă de venit. Acest lucru ar permite o mai mare flexibilitate pentru DTF în ceea ce privește strategia de taxare, care a fost o chestiune sensibilă, deoarece a fost utilizat ca un sistem de taxare dinamic cu scopul principal de a gestiona managementul traficului. S-a considerat că, în cazul în care partenerul privat percepea taxe de trecere în loc să primească plăți de disponibilitate, ar putea exista un conflict între obiectivul autorității publice de a gestiona managementul traficului și motivele partenerului privat de a maximiza veniturile.  O descriere a altor caracteristici și factori determinanți ai acestui proiect PPP poate fi găsită în diverse studii de caz și articole[[21]](#footnote-21) . |
|  |

Figura 1.6 ilustrează structura de bază a PEFOM pentru PPP-urile cu plată guvernamentală. O figură mai detaliată și o explicație a structurii (atât pentru PPP-ul de tipul „utilizator-plătește”, cât și pentru PPP-ul de tipul ’’autoritatea publică- plătește”) sunt prezentate în secțiunea 6.

A screenshot of a computer

Description automatically generated with low confidence

*Notă:* PEFOM = Proiectare, Construcție, Finanțare, Operare și Mentenanță IAC = Inginerie, Achiziții și Construcții; O&M = Operare și Mentenanță; PPP = Parteneriat Public-Privat.

### 

### Parteneriate public-public și PPP-uri instituționale (controlate de autoritatea contractantă)

Guvernele pot crea companii companii de stat (Întreprinderi de Stat sau IS) pentru a construi, finanța și manageria infrastructura, de obicei pe baza veniturilor generate de infrastructură sau de serviciul furnizat de aceasta (cum ar fi taxele de drum, tarifele pentru transportul în comun și taxele/tarifele de utilizare pentru serviciile de alimentare cu apă).

Atunci când o societate publică este creată special pentru a dezvolta, finanța și manageria infrastructura în cadrul unui contract PEFOM din partea guvernului care deține societatea respectivă și care a aprobat proiectul (sau atunci când o astfel de structură PEFOM este pusă în aplicare de către o IS existentă), aranjamentul poate emula o mare parte din structura financiară și de guvernanță a unui vehicul PPP (privat) convențional. În acest caz, structura contractuală poate fi denumită uneori "parteneriat public-public".

Cu toate acestea, astfel de structuri nu sunt considerate PPP-uri de către prezentul Ghid PPP-urile: multe acorduri de servicii între autoritățile publice și societăți cu capital public nu implică un contract în sensul strict al cuvântului, ci mai degrabă o autorizare publică generală și o cesiune de drepturi economice către o societate cu capital de stat sau o întreprindere de stat. Atunci când aceste scheme implică un contract specific (în sens restrâns/strict) cu delimitări ale drepturilor și responsabilităților (inclusiv un termen definit), ele pot beneficia de tehnici de finanțare a proiectelor (cu creditori care acționează ca finanțatori în principal pe baza calității activului); cu toate acestea, există îndoieli rezonabile că există un transfer real al riscurilor către sectorul privat al economiei.

Un exemplu este reprezentat de structurile contractelor de servicii publice dezvoltate de Banca Europeană pentru Reconstrucție și Dezvoltare (BERD) pentru modernizarea transportului urban în unele țări europene. În aceste cazuri, autoritatea semnează un contract de servicii publice cu operatorul său public, care emulează multe dintre caracteristicile PPP (în care plățile publice necesare pentru a atinge un echilibru financiar depind într-o anumită măsură de performanță sau sunt afectate de performanță). De asemenea, autoritatea semnează un Acord de Sprijin Municipal (ASM) cu BERD pentru a-și consolida angajamentul financiar față de proiect[[22]](#footnote-22) .

Cu toate acestea, o autoritate publică poate, de asemenea, să achiziționeze un contract de tip PEFOM care să fie atribuit unei societăți de proiect care este deținută în comun de parteneri publici și privați (și anume, un sistem de asociere în participațiune), dar în care guvernul păstrează controlul asupra SPV-ului (de obicei, prin deținerea majorității acțiunilor). Aceste scheme, fie că este vorba de o societate în participațiune sau de o societate cu capital mixt, sunt, de asemenea, considerate în mod obișnuit drept "PPP-uri instituționale" (a se vedea caseta 1.9 de mai jos).

Prezentul Ghid PPP consideră că un PPP instituțional poate fi considerat un PPP cu finanțare privată veritabilă doar atunci când sectorul privat este implicat în mod semnificativ în calitate de investitor de capital (cu o parte semnificativă din acțiunile de capital) în societatea de proiect. Prin urmare, partenerul privat își asumă riscurile proiectului, participă în mod semnificativ la managementul societății și/sau la operațiunile de infrastructură (de exemplu, în calitate de antreprenor desemnat), iar finanțarea datoriei este supusă riscului de performanță.

Acest ghid PPP se concentrează asupra PPP-urilor convenționale (cu capital privat sau controlat în alt mod de un investitor privat și cu un potențial acționariat minoritar al unui organism guvernamental) și asupra procesului PPP, inclusiv asupra structurării contractelor. Procesul de licitație și managementul contractelor descrise în prezentul ghid PPP sunt dedicate acestei forme convenționale de PPP (deși majoritatea conținutului acestui ghid se aplică în egală măsură și în cazul unei scheme de asociere în participațiune).

|  |
| --- |
| CASETA 1.9: Un exemplu de PPP instituțional: Madrid Calle 30  Madrid Calle 30 (M-30) este principala șosea de centură din Madrid și cea mai aglomerată șosea din Spania. Pentru a face față creșterii traficului și pentru a gestiona congestia, precum și pentru a repara părțile deteriorate ale drumului, s-a planificat redirecționarea unor părți din trafic în subteran, folosind un sistem de tuneluri. Proiectul include 99 de kilometri (km) de drumuri noi, inclusiv un segment de 12 km de tunel în sudul Madridului, care este cel mai lung tunel urban din lume.  Costul total al proiectului a fost de 4,5 miliarde de euro (5,4 miliarde de dolari). Acesta este finanțat prin împrumuturi pe termen lung contractate de la un grup de bănci, precum și prin capitaluri proprii furnizate de consiliul municipal și de un investitor privat (care se ocupă de operarea și mentenanța efectivă a proiectului).  Proiectul a fost structurat ca un PEFOM pe 35 de ani cu plăți de disponibilitate între primărie și compania de proiect. Este vorba de o societate mixtă ("Madrid Calle 30") cu participatii ale municipalității și ale unui consorțiu privat (*Empresa Mantenimiento y Explotacion M 30 -EMESA*, alcătuită din trei operatori privați). Primăria păstrează 80 % din capitalul social (pe lângă faptul că acționează ca autoritate contractantă), iar partenerul privat deține o cotă de 20 % prin intermediul EMESA. Societatea mixtă a contractat împrumutul.  O licitație publică a fost lansată de consiliul municipal pentru a selecta partenerul privat care să intre în proprietatea Madrid Calle 30. Partenerul privat a trebuit să se angajeze să dețină 20 % din capitalul social și să încheie un contract de management back-to-back (subcontractare) pentru a furniza servicii de operare și mentenanță (contra unei părți din taxele de disponibilitate), care au fost contractate de către primărie cu compania JV.  Este interesant faptul că antreprenorii de lucrări civile aleși pentru realizarea tunelurilor și modernizarea șoselei de centură au fost selectați în cadrul unui proces separat și au fost contractați direct de către societatea cu capital mixt (Madrid Calle 30).  Proiectul a fost dezvoltat sub forma unui parteneriat public-privat cu intenția de a fi transferat în afara bilanțului orasului Madrid. Cu toate acestea, din cauza unei serii de factori, în special a transferului insuficient de risc conform Eurostat, a fost tratat în cele din urmă ca un proiect "în bilanțul public (municipal)", înregistrându-se valoarea proiectului ca datorie publică.  Cu toate acestea, structura pare să ofere stimulente adecvate pentru ca părțile private (operatorii privați care sunt, de asemenea, investitori de capital semnificativ în proiect) să își îndeplinească sarcinile, iar serviciul este, în general, bine perceput de public.  Site-ul web al proiectului este: [http:](http://www.mc30.es)//www.mc30.es  *Sursa:* Adaptat din *raportul de sinteză privind parteneriatele public-privat internaționale* (Parsons Brinckerhoff, comandat de FHWA, 2013)[[23]](#footnote-23) |

## 2.3. Contracte de management a serviciilor sau a infrastructurii existente

Contractele de achiziție de servicii sau de management a infrastructurii existente pot fi împărțite în două categorii.

* contracte de management pe termen lung sau de servicii "cu risc" care pot fi considerate PPP-uri (acestea sunt PPP-uri de servicii, nu contracte PEFOM); și
* Contractele care sunt considerate contracte convenționale de O&M sau de servicii.

### Contract de management pe termen lung sau de servicii "cu risc"

Contractele care au ca obiect doar mentenanța sau operarea unei infrastructuri sau a unui serviciu pot fi considerate PPP-uri (în sens larg sau conform definiției largi propuse de prezentul Ghid PPP), atâta timp cât: transferă riscuri semnificative, sunt orientate spre performanță și au termene relativ lungi[[24]](#footnote-24).

Iată câteva exemple de astfel de tipuri de PPP-uri (vă rugăm să rețineți că termenii sunt doar orientativi):

* Un contract pe 7 ani pentru managementul colectării tarifelor pentru un serviciu de alimentare cu apă într-un oraș, cu penalități și bonusuri de performanță (de exemplu, pe baza creșterii ratei de facturare);
* O concesiune de operare a autobuzelor de transport public pe o perioadă de 15 ani, în care partenerul PPP finanțează sau renovează flota de autobuze și operează serviciul (inclusiv colectarea a prețului de bilete). Veniturile se bazează pe tariful de vânzare plus subvenții sau pe o plată a serviciului pe kilometru;
* Un contract de management IT cu o durată de 7 ani, prin care o entitate publică sau un departament guvernamental contractează furnizarea și mentenanța de echipamente și sisteme IT;
* Un contract pe 12 ani pentru renovarea și managementul limitat al unei instalații publice existente - inclusiv curățenia, cateringul, managementul deșeurilor și mentenanța (de exemplu, o școală, o clădire publică, un birou etc.) - pe baza plății unei chirii sub formă de plăți de disponibilitate, cu ajustări semnificative pentru calitate;
* Un contract pe 10 ani pentru managementul serviciilor de colectare a deșeurilor într-un oraș, în baza unei taxe fixe pe an, care face obiectul unor deduceri de calitate;
* O concesiune pentru serviciile clinice dintr-un spital public (de obicei, inclusiv echipamentul medical);
* Un contract pe 10 ani pentru curățenia și grădinăritul străzilor într-un oraș, în care partenerul PPP este remunerat printr-o chirie anuală fixă, care face obiectul unor deduceri bazate pe obiective privind Indicatorii-Cheie de Performanță (ICP).
* Un contract de operare și mentenanță pe 10 ani pentru operarea și mentenanța unui drum existent cu taxare, în care veniturile partenerului privat reprezintă un procent convenit din taxa de trecere colectată sau o sumă fixă, supusă disponibilității și/sau deducerilor de calitate; și
* O concesiune pe 40 de ani pentru operarea și mentenanța unui drum existent cu taxare, care este foarte profitabil (a se vedea caseta 1.10 de mai jos).

Unele dintre aceste proiecte includ o investiție inițială materială (de exemplu, achiziționarea unui nou parc auto pentru serviciul de transport cu autobuzul). Motivul pentru care aceste contracte sunt considerate "contracte de management" sau "contracte de servicii", mai degrabă decât PEFOM, este suma relativă implicată în investiția/finanțarea inițială. De exemplu, în cazul majorității concesiunilor de autobuze, investiția constă doar în reînnoirea unui număr limitat de vehicule pe an, astfel încât costul predominant pentru guvern și partenerul privat este un cost anual.

După cum s-a menționat, a stabili dacă un anumit proiect intră în categoria PPP este o chestiune de gradare și de analiză, astfel încât orice contract de management în care există o investiție inițială semnificativă ar putea fi clasificat cu ușurință ca PPP cu finanțare privată.

Ar trebui remarcat faptul că niciunul dintre aceste exemple de contracte nu ar trebui să fie considerat un PPP atunci când veniturile contra părții private se bazează pe un cost plus, reflectând mai degrabă costurile reale suportate decât sumele convenite în prealabil. Plata pe această bază transferă un risc redus sau chiar deloc.

### Contracte de servicii pe termen scurt și contracte convenționale de O&M

Orice contract care nu include caracteristicile menționate mai sus pentru un PPP de servicii nu va fi considerat un PPP.

Contractele convenționale de O&M se vor baza, de obicei, pe conceptul de cost plus și/sau se vor axa pe plata pentru mijloace (intrări) mai degrabă decât pentru rezultate, conform unor documente contractuale foarte detaliate. Astfel de contracte de servicii pe termen scurt sau alte contracte convenționale de O&M sau de mentenanță (M) sunt adecvate în multe contexte și au avantajul flexibilității.

|  |
| --- |
| CASETA 1.10: Închirierea pe termen lung sau concesionarea pe termen lung a unei infrastructuri existente de tipul „utilizatorul-plătește”, ca un caz special de PPP de management sau de servicii cu finanțare privată semnificativă. Scheme de monetizare a activelor.  Atunci când o autoritate publică deține și operează (de obicei prin intermediul unei IS) infrastructura existentă (în special în domeniul transporturilor) pentru care fie utilizatorii sunt taxați, fie alți operatori economici plătesc pentru utilizare (de exemplu, companiile aeriene într-un aeroport sau navele de marfă și navele de croazieră într-un port), iar afacerea este profitabilă (generează randamente financiare), autoritatea publică poate fi dispusă să includă un partener privat în operarea și/sau managementul infrastructurii din diverse motive.  Autoritatea publică poate decide să păstreze dreptul de proprietate asupra numerarului generat de întreprindere, dar să îmbunătățească managementul costurilor și calitatea serviciilor. Acest lucru se poate realiza prin atribuirea unui contract de management sau de servicii care externalizează managementul efectiv al unor domenii (cum ar fi colectarea tarifelor, mentenanța curentă etc.). Acesta poate include chiar lucrări de mentenanță pe termen lung sau de modernizare semnificativă a lucrărilor (creând un contract PEFOM de tipul unei etape secundare). Acest lucru se poate realiza prin plata partenerului privat pentru costurile operaționale (sub rezerva unor deduceri sau a riscului de volum) și prin păstrarea proprietății directe asupra veniturilor excedentare.  Cu toate acestea, există un număr semnificativ de cazuri în care autoritatea publică decide să transfere responsabilitățile generale de operare și mentenanță (de obicei, inclusiv mentenanța majoră, adică managementul costurilor pe durata ciclului de viață) împreună cu drepturile economice ale întreprinderii. Prin urmare, sarcina de colectare a veniturilor este transferată partenerului privat. Acest lucru se face cu scopul de a obține fonduri din valoarea financiară a infrastructurii ca activ. Acesta este un caz tipic în cazul proiectelor de drumuri cu taxă.  Dacă o astfel de tranzacție oferă valoare pentru autoritatea publică va depinde de obținerea unui preț corect pentru activ și, mai ales, de ceea ce se va face cu veniturile obținute. Cu fondurile obținute prin monetizarea activelor, autoritatea publică poate dezvolta alte infrastructuri, poate răspunde altor nevoi publice sau poate reduce nivelul datoriei pe care o are. Utilizarea veniturilor obținute din vânzare poate fi gestionată prin crearea unui fond dedicat dezvoltării infrastructurii, iar veniturile obținute din aceste vânzări de concesiuni reprezintă unul dintre principalele surse de alimentare a acestui fond. FONADIN din Mexic este un exemplu al acestei abordări.  Există și alte abordări, inclusiv o combinație de utilizări ale veniturilor obținute din vânzare. Ceea ce este important este că, atunci când există un plan clar și accesibil de utilizare a acestor resurse, care este comunicat în mod corespunzător publicului/plătitorului de taxe și impozite, este ușor să se obțină consensul politic necesar și un consimțământ public mai larg.  Un exemplu din SUA de contract de închiriere pentru Chicago Skyway[[25]](#footnote-25) .  În decembrie 2004, Consiliul Municipal din Chicago a aprobat alocarea propusă de primarul Daly a sumei de 1,83 miliarde de dolari din veniturile Skyway. Acesta a fost de acord ca 875 de milioane de dolari să fie puși deoparte pentru a crea un fond de rezervă pe termen lung de 500 de milioane de dolari și o sumă pe termen mediu, respectiv anuală de 375 de milioane de dolari pe care orașul o poate folosi pentru a atenua efectele ciclurilor economice și pentru a stabiliza nevoia de venituri suplimentare. S-a stipulat că 100 de milioane de dolari vor fi investiți în următorii cinci ani pentru a îmbunătăți calitatea vieții în cartierele orașului pentru oameni și întreprinderi. Cea mai mare parte a acestor 100 de milioane de dolari – 28 de milioane de dolari – va finanța programe de tipul "plasă de siguranță" care vor acoperi golul pentru locuitorii din Chicago care au cele mai mari nevoi, inclusiv pentru mulți dintre cei care au suferit de pe urma efectelor unei economii naționale lente și a ceea ce municipalitatea numește finanțare federală și de stat inadecvată pentru programe esențiale. Acestea includ un plan de programe al orașului pentru a pune capăt lipsei de adăpost, programe de asistență pentru încălzirea locuințelor, asistență pentru persoanele cu handicap pentru a face modificări la domiciliu, programe de locuințe accesibile și programe pentru proprietari de locuințe, crearea de locuri de muncă și formare profesională prin programe de reintegrare pentru foștii infractori și un nou Fond de dezvoltare a întreprinderilor mici, precum și facilități și programe pentru copii și vârstnici, cum ar fi programe after-school, Meals-on-Wheels și centre pentru vârstnici specializate.  Fondurile rămase vor fi folosite pentru a achita 463 de milioane de dolari din datoria Skyway, 392 de milioane de dolari din datoria pe termen lung și scurt, precum și pentru a plăti alte obligații existente ale orașului, spune municipalitatea.  Toll Road News, decembrie 2004  Alte abordări pentru a realiza valoarea fondurilor strânse de un proiect care utilizează participarea privată sunt următoarele:   * Autoritatea publica primește o combinație între o taxă de concesiune inițială și o participație minoritară la compania de proiect PPP (cu posibilitatea de a o vinde în viitor). * Impunerea unei taxe anuale partenerului privat sub forma unei plăți fixe sau a unui procent din venituri (a se vedea capitolul 4.4). * Reducerea duratei de leasing pentru a recupera activul mai repede.   Aceste tipuri de contracte sunt considerate PPP-uri cu finanțare privată, iar majoritatea informațiilor incluse în acest ghid PPP li se aplică. |

## 

## 2.4. Alte tipuri de implicare privată în infrastructura și serviciile publice

### Societăți privatizate și societăți care operează pe o piață liberalizată și reglementată - "Servicii publice reglementate deținute de investitori" .

Deseori există o confuzie între privatizare și PPP (în special în cazul PPP-urilor cu plată de către utilizator). Dar există o diferență clară între aceste două forme de implicare a sectorului privat. A se vedea tabelul 1.1.

După cum s-a propus anterior, în adevăratul sens al cuvântului, privatizarea implică transferul permanent către sectorul privat al unui activ deținut anterior în proprietate publică și responsabilitatea pentru furnizarea unui serviciu către utilizatorul final, în timp ce un PPP implică în mod necesar un rol continuu al sectorului public ca "partener" într-o relație continuă cu sectorul privat (Banca Mondială - Farquharson, Torres de Mästle și Yescombe, cu Encinas 2011).

În multe țări (printre care Australia, Franța, Regatul Unit [UK], SUA și altele), infrastructura de tip utilitate publică (cum ar fi sistemele de generare și distribuție a energiei electrice și sistemele de telecomunicații) poate fi deținută în totalitate de entități private (în loc să facă obiectul unor concesiuni) în cadrul unor sisteme care pot fi considerate ca fiind "servicii publice reglementate deținute de investitori". Deși aceste sisteme acordă în mod inerent investitorului și dreptul de a percepe taxe de la utilizatori (ca în cazul unui PPP în care *utilizatorul-plătește*), ele nu sunt metode de achiziție publică. Sectorul public nu contractează cu agentul privat în scopul specific de a dezvolta și de a gestiona un bun public, ci îi acordă sectorului privat dreptul sau autorizația de a desfășura o activitate în anumite condiții reglementate pentru o perioadă de timp nelimitată.

|  |  |
| --- | --- |
| TABELUL 1.1: Privatizarea versus PPP-uri | |
| **Privatizare** | **PPP** |
| Sectorul privat deține întreaga proprietate a activului. | În mod normal, proprietarul legal al activului este autoritatea publică , iar activul trebuie să fie restituit la expirarea contractului. |
| Nu există un contract în termeni stricți, dar autorizațiile și condițiile sunt stabilite în regulamentul sectorului respectiv de piață. | Există un contract detaliat care stabilește în mod specific drepturile și obligațiile fiecărei părți. |
| Timpul de operare a activului este nelimitat. | Timpul este limitat prin contract. |
| Privatizarea nu implică o aliniere strictă a obiectivelor, deoarece, de obicei, înseamnă că Guvernul nu este implicat în specificarea producției entității privatizate. Furnizorii privați sunt, bineînțeles, cei care stabilesc calitatea și cantitatea bunurilor livrate, în timp ce aceștia specifică, de asemenea, designul și stabilesc prețul (eventual după ce negociază cu clienții lor). (OCDE-Organizația pentru Cooperare și Dezvoltare Economică 2008). | Guvernul specifică în detaliu atât cantitatea, cât și calitatea serviciilor pe care le solicită. |
| Entitatea privatizată va avea mult mai multă libertate de a stabili prețul care va fi perceput utilizatorilor. | Compania va primi prețul convenit pentru serviciu (*autoritatea publică-plătește*) sau tarifele de utilizare (în PPP-urile cu plată de către utilizator), care vor fi definite de autoritatea publică sau convenite prin contract, fără flexibilitate sau cu o flexibilitate foarte limitată. |

Unele exemple tipice de privatizare sunt în sectorul telecomunicațiilor și al energiei, atunci când un guvern decide să liberalizeze un anumit sector. De obicei, guvernul deține un monopol, iar atunci când liberalizează piața (adică deschide serviciul de piață pentru o concurență reglementată), va vinde compania unui investitor privat (sau, uneori, unor investitori diferiți, după divizarea activelor pentru a stimula concurența).

Pe astfel de piețe liberalizate, în care operatorii sunt supuși unei reglementări specifice, nu sunt necesare contracte între guvern și operatori pentru a dezvolta în continuare infrastructura. Există un stimulent natural pentru fiecare operator de a-și dezvolta în continuare activele, inclusiv infrastructura/rețelele, pe propriul risc.

### Concesiunea domeniului public și autorizațiile publice de investiție și operare a infrastructurii de interes public în condiții reglementate

Pe lângă privatizarea activelor existente pe o piață reglementată, pot exista proiecte specifice de dezvoltare a infrastructurii, în cadrul cărora un promotor privat este autorizat să dezvolte infrastructura sau o centrală și să opereze activele în condiții reglementate, care includ uneori subvenții și prețuri reglementate.

Un exemplu în acest sens ar putea fi un producător independent de energie regenerabilă, când partea privată cumpără un teren și solicită autorizație pentru a produce energie eoliană în cadrul unui sistem subvenționat. Nu există nici un contract și nici o cerință directă din partea guvernului față de dezvoltator, ci mai degrabă există condiții generale de reglementare care permit părții private să vândă energie electrică în sistem. Dimpotrivă, atunci când există o contra parte publică care se angajează să plătească pentru energia produsă și lansează în mod intenționat o licitație pentru PEFOM a centralei conform caietului de sarcini în schimbul plății angajate - de obicei, în cadrul unui contract de preluare pe termen lung, numit contract de achiziție de energie electrică (CAEE) - acest lucru este considerat un PPP.

Alte situații similare sunt cele legate de conceptul de "concesiune a domeniului public" în unele țări cu cod civil. Aceasta este situația în care utilizarea unui teren este acordată pe termen lung (potențial până la 99 de ani), dar utilizarea este limitată (de exemplu) la dezvoltarea unor instalații portuare care vor fi operate în conformitate cu anumite reglementări și care vor reveni guvernului după această perioadă.

Aceste acorduri nu sunt PPP-uri deoarece, la fel ca în cazul privatizărilor și al altor afaceri liberalizate legate de infrastructura de interes public, nu există un contract, iar guvernul acționează ca un legiuitor relativ pasiv (spre deosebire de un PPP în care guvernul gestionează în mod activ contractul).

***Cedarea parțială a operatorilor publici***

În cele din urmă, o situație distinctă de participare privată este participarea sectorului privat în acționariatul unei companii/operator public existent care are responsabilitatea de a opera anumite infrastructuri. Cu toate acestea, nu există un contract (în sens strict) între guvern și operator, investitorul privat sau investitorii privați. Aceste situații pot fi considerate "privatizări parțiale" și sunt în mod obișnuit structurate prin intermediul unei oferte publice inițiale (OPI), toate sau majoritatea acțiunilor privatizate fiind plasate pe piața bursieră. Aceste situații nu constituie un caz de contracte PPP, deoarece nu există un contract în sens strict, iar investitorii privați nu dețin niciun control asupra serviciului și operațiunilor furnizate de compania publică (un exemplu fiind privatizarea parțială a operatorului spaniol de aeroporturi AENA în 2014).

Tabelul 1.2 descrie cele mai relevante caracteristici ale achizițiilor de infrastructură care au fost discutate în această secțiune și explică modul în care acestea se potrivesc sau nu cu principalele caracteristici ale unui contract de PPP.

| TABELUL 1.2: Caracteristicile unui PPP cu finanțare privată și ceea ce lipsește din alte modalități de achiziție a infrastructurii | | | | | | | |
| --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- |
|  | **Caracteristica PPP** | **PE** | **PEOM** | **PEF** |  | **PEFOM / Concesiune (utilizatorul plătește)** | **PEFOM sau PEFM / PP**  **(plăți publice)** |
| 1 | **Este prevăzut într-un contract (între părți private și publice)** | Da | Da | Da |  | Da | Da |
| 1B | **Caracterul pe termen lung** | Nu | Da, în mod normal | Uneori |  | Da | Da |
| 2 | **Include PE și OM la pachet** | Nu | Da | Nu |  | Da | Da |
| 3 | **Există un transfer semnificativ al riscurilor pe durata ciclului de viață al activelor.** | Nu | Uneori | Nu (numai riscuri de construcție) |  | De obicei | De obicei |
| 4 | **Include finanțarea de către sectorul privat** | Nu | Nu | Da |  | Da (în cadrul finanțării proiectului) | Da (în cadrul finanțării proiectului) |
| 5 | **Veniturile sunt legate de performanță și/sau de utilizare** | Nu | Uneori (de obicei, prin penalități sau daune-interese) | Nu |  | Da (utilizare) | Da (performanță / calitate) |

*Notă: PE =* proiectare-execuție; PEF = proiectare-execuție-finanțare; PEFM = proiectare-execuție-finanțare-mentenanță; PEFOM = proiectare-execuție-finanțare-operare-mentenanță; PEOM = proiectare-execuție-operare-mentenanță; IFP = inițiativă de finanțare publică; PPP = Parteneriat Public-Privat.

|  |
| --- |
| CASETA 1.11: Puncte-cheie care rezumă tipurile și formele de participare privată la infrastructura și serviciile publice   * Participarea privată în infrastructură se poate realiza în cadrul unor contracte de achiziții publice (în care autoritatea contractanta rămâne proprietarul final al infrastructurii și/sau serviciului, controlând activul și/sau serviciul în diferite grade, cu o implicare mai mare sau mai mică a sectorului privat în ciclul de viață al activului) sau în condiții liberalizate și reglementate (piețe liberalizate și/sau active și servicii privatizate, cum ar fi telecomunicațiile sau energia, într-o serie de țări). * Contractele de achiziții publice de infrastructură pot varia de la contractele tradiționale de construcție (E, PE și alte forme similare) la o implicare mai largă și mai îndelungată a sectorului privat (PEOM și PEF), până la cea mai largă sferă de aplicare, în care sectorul privat livrează și gestionează infrastructura (și, eventual, serviciile conexe) în cadrul unui contract de achiziții publice (PEFOM și forme similare, cum ar fi EOT etc.). * În unele jurisdicții, contractele PEF sunt considerate un model de PPP pentru infrastructură. Cu toate acestea, numai PEOM și PEFOM (și forme similare, cum ar fi EOT și așa mai departe) includ obligația de mentenanță pe termen lung care să fie inclusă în obligația de construcție. De asemenea, acestea sunt, de obicei, singurele forme de contract în care remunerația se bazează pe performanța activului. * Contractele PEFOM (sau PEFM) reprezintă cea mai tipică formă de PPP cu finanțare privată. * Printre variantele de PEFOM și PEFM se numără asocierile în participație (părți publice și private care dețin în comun compania de proiect, cu participarea materială a părții publice la managementul activității) și PPP-urile cu co-finanțare (în care autoritate publică finanțează direct din bugetul său o parte din investiția în active). * Întreprinderile mixte în care autoritatea contractantă (sau o entitate guvernamentală relaționată) controlează compania de proiect sunt denumite PPP-uri instituționale sau "PPP-uri controlate public". Prezentul Ghid PPP consideră că acestea pot fi considerate în mod corespunzător drept PPP doar atunci când există o investiție semnificativă de capital privat în societatea mixtă. * Structurile de societăți publice sută la sută sau "parteneriatele public-public" nu sunt considerate PPP-uri adecvate. * Producătorii independenți de energie electrică (PIEE) care funcționează în cadrul unui contract de achiziție de energie electrică (CAEE) reprezintă un caz de PPP, cu un domeniu de aplicare similar cu cel al unui PEFOM. * Conceptul de PPP se aplică și în cazul managementului infrastructurii existente și al operării serviciilor publice, în cazul în care există contracte pe termen lung care transferă riscurile și în care remunerația partenerului privat se bazează pe performanța bunului sau a serviciului (disponibilitatea și/sau volumul de utilizare). Acest lucru este uneori utilizat pentru a "monetiza activele" sau pentru a "refinanța" investițiile publice, realizate anterior prin achiziții publice convenționale de construcții, într-o succesiune de contracte de tip PE (și, mai târziu, FOM) (în principal în cadrul PPP-urilor de tip "*utilizatorul-plătește*" fezabile). * Un PPP nu trebuie confundat cu o privatizare și nici termenul PPP nu este adecvat în contextul operatorilor economici care acționează pe o piață liberalizată și reglementată (de exemplu, companiile de distribuție a energiei electrice care acționează pe o piață a energiei care a fost liberalizată și deschisă concurenței), atâta timp cât nu există o achiziție specifică pentru a construi și/sau gestiona activul pentru o perioadă limitată de timp în cadrul unui contract public cu un astfel de operator privat. |

# 3. Tipuri de PPP și aspecte terminologice

Această secțiune oferă informații cu privire la următoarele:

* variații sau tipuri de PPP-uri; și
* Aspecte legate de nomenclatură - explicarea diferitelor denumiri utilizate pentru contractele care pot fi considerate PPP-uri.

## 3.1. Tipuri și variații ale PPP-urilor

Secțiunile anterioare au prezentat principalele variante și tipuri de PPP-uri. Cea mai relevantă clasificare a fost explicată pe larg, și anume, PPP de tipul *”utilizatorul-plătește”* versus PPP de tipul *”autoritatea publică-plătește”* . Aceasta și alte variații și tipuri de PPP care iau în considerare alți factori (proprietate, domeniu de aplicare și așa mai departe) sunt prezentate mai jos într-o manieră organizată, prezentând tipurile de PPP în funcție de factori specifici.

* Sursa de fonduri pentru veniturile partenerului privat: PPP cu plata utilizatorului (bazat în principal pe taxe percepute de la utilizatori) versus PPP cu plata autorității publice (bazat în principal pe plăți de la bugetul public pentru serviciu.
* Proprietatea societății PPP sau a Entității cu scop special (SPV): Există PPP-uri convenționale (proprietate privată 100%), PPP-uri instituționale (proprietate publică 100% participație publică sau în cadrul unui sistem de asociere în participațiune sau de *întreprindere mixtă în* care partea publică controlează compania PPP) și alte asocieri în participațiune sau *întreprinderi mixte*[[26]](#footnote-26);
* Domeniul de aplicare al contractului și/sau obiectul contractului: PPP-uri de infrastructură sau PPP-uri care includ investiții de capital semnificative, în cazul în care obiectivul principal este dezvoltarea și managementul infrastructurii pe termen lung; PPP-uri integrate atunci când, pe lângă infrastructură, partenerului privat i se acordă dreptul și obligația de a opera un serviciu; și PPP-uri de operare și mentenanță sau PPP-uri de servicii atunci când nu există nici investiții de capital, nici dezvoltarea de noi infrastructuri de către partenerul privat; și
* Relevanța finanțării din sectorul privat: PPP-uri co-finanțate (sisteme de PPP-uri în care există o parte importantă de finanțare publică, de obicei sub formă de granturi), față de PPP-urile convenționale.

PPP-urile pot fi, de asemenea, diferențiate pe baza utilizării anterioare a locației. Din perspectiva industriei investitorilor, următoarele definiții alternative sunt comune[[27]](#footnote-27).

* **Proiecte Greenfield**: Investiții în proiecte care se referă la un PEFOM recent atribuit sau aflat în construcție;
* **Proiecte Brownfield**: Proiecte de investiții în active de infrastructură care existau înainte de momentul achiziției sau care au fost anterior greenfield, dar care sunt în funcțiune în momentul în care se face investiția; și
* **Yellowfields sau etapa secundară**: PPP-uri în care investiția este legată de imbunatatiri semnificative, retehnologizare sau o extindere substanțială a infrastructurii existente.

## 3.2. Nomenclatură - Alte denumiri utilizate pentru conceptul de PPP

Un singur tip de PPP poate primi denumiri diferite în diferite sectoare sau țări, deși domeniul de aplicare al contractului și caracteristicile acestuia sunt aceleași. Această diferență se datorează adesea variațiilor în tradiție juridică și în legislație, dar poate fi legată și de variații în limbajul comun sau standarde.

Tabelul 1.3 de mai jos prezintă o listă cuprinzătoare a denumirilor alternative utilizate pentru a se referi la PPP-urile cu finanțare privată (din nou, punctul central al acestui Ghid PPP). Cele mai multe dintre acestea pot fi utilizate într-o anumită jurisdicție pentru a desemna oricare dintre principalele tipuri de PPP-uri (’’*utilizatorul-plătește”* sau *’’autoritatea publică-plătește”*), dar unele dintre ele sunt utilizate doar pentru a desemna unul dintre cele două.

Oricare dintre contractele puse în aplicare sub aceste denumiri poate fi considerat un PPP cu finanțare privată, atât timp cât sunt prezente caracteristicile PPP descrise mai sus.

În plus, în tabelul 1.4 sunt prezentate denumirile utilizate pentru PPP-urile care nu necesită investiții intensive de capital (și anume, contracte care pot fi considerate PPP-uri, dar care sunt dedicate gestionării infrastructurii și/sau serviciilor publice existente, pentru care a fost oferită o definiție largă a PPP-ului).

|  |  |  |
| --- | --- | --- |
| TABELUL 1.3: Nomenclatorul contractelor de PPP legate în principal de infrastructuri noi sau de modernizări de infrastructuri dezvoltate cu finanțare privată[[28]](#footnote-28) | | |
| PEFOM (Proiectare, Execuție, Finanțare, Operare și Mentenanță), PEFM (Proiectare, Execuție, Finanțare și Mentenanță)/DCMF (Proiectare, Execuție, Mentenanță și Finanțare) și PEFO (Proiectare, Execuție, Finanțare și Operare). | | Unele jurisdicții se referă la tipurile de contracte prin descrierea funcțiilor transferate către partea privată prin contract sau prin utilizarea unor acronime pentru aceste descrieri. De exemplu, un contract poate fi descris ca fiind un contract de proiectare, construcție, finanțare, operare și mentenanță sau PEFOM.  În sensul prezentului Ghid PPP, toate nomenclaturile enumerate aici sunt sinonime pentru un PPP cu finanțare privată.  Uneori (de exemplu, atunci când se utilizează termenul PEFO), funcția "mentenanță" este considerată implicită în operațiuni. În mod similar, pentru acele contracte care nu au operare în sensul strict al cuvântului (interfață cu utilizatorii, în special colectarea taxelor), ’’O’’ relaționat cu "operarea" este omis.  Aceste concepte se pot referi în egală măsură la PPP cu plată guvernamentală și la PPP cu plată de către utilizator.  Trebuie menționat faptul că un PEOM este un tip de PPP pentru infrastructură, dar fără finanțare privată, deci nu este un PPP cu finanțare privată. |
| EOT (Execuție-Operare-Transferare), EDOT (Execuție-Deținere-Operare-Transferare), EC (Execuție la Comandă), ROT (Reabilitate-Operare-Transfer) și termeni similari. | | Acest tip de definiție surprinde conceptul de proprietate și control legal al activului.  În unele jurisdicții, proprietatea legală a partenerului privat în termeni compleți nu este posibilă (de exemplu, în unele țări cu cod civil reglementat), cu excepția unor proiecte foarte specifice: în general, partenerul privat este considerat proprietar doar în "termeni economici", dar bunul rămâne, din punct de vedere juridic, în proprietatea guvernului (acesta este conceptul de domeniu public utilizat în majoritatea țărilor cu cod civil reglementat). Prin urmare, utilizarea acestor acronime nu este utilă în aceste geografii. În orice caz, există mai multe dimensiuni ale proprietății (juridică, economică, fiscală), iar aceste acronime pot crea confuzii inutile cu privire la forma de proprietate la care se face referire.  EOT și EDOT pot fi considerate redundante. EC se referă la contractele în care proprietatea activului se află la partea privată a contractului doar pe durata construcției. ROT înlocuiește pur și simplu elementul "execuție" cu "reabilitare" și este utilizat pentru anumite contracte în unele jurisdicții în care investiția de capital este asociată cu reabilitarea sau modernizarea activului de infrastructură.  Aceste concepte se pot referi în egală măsură la PPP cu plată guvernamentală și la PPP cu plată de către utilizator.  Prezentul ghid PPP consideră toate aceste denumiri ca fiind sinonime cu grupul de termeni PEFOM. |
| IFP (Inițiativa de finanțare privată) | | O denumire alternativă introdusă de Regatul Unit, în principal pentru a se referi la PPP-urile PEFOM de tip *"autoritatea publică-plătește".* |
| Concesiune (de lucrări publice) | | Concesiunea este un termen juridic tradițional în jurisdicțiile cu cod civil reglementat. Concesiunea este, în esență, titlul sau instituția juridică care, într-o jurisdicție de drept administrativ, dă dreptul autorității publice de a transfera drepturile economice de utilizare a unui bun public unui partener privat.  Inițial, acest termen a fost utilizat doar pentru contractele de tip PEFOM bazate pe veniturile utilizatorilor. De asemenea, în unele jurisdicții, a fost utilizat pentru contractele de O&M pe termen lung, în care există un transfer de drepturi economice pentru colectarea taxelor de utilizare, împreună cu o responsabilitate clară pentru mentenanța infrastructurii pe termen lung în mod integral (adică sunt transferate riscurile legate de costurile pe durata ciclului de viață).  În multe ocazii, termenul este definit în continuare prin adăugarea unei referiri la lucrările publice pentru a distinge contractul de acele concesiuni în care singurul obiectiv este transferul operării unui serviciu public.  Unele țări cu cod civil folosesc termenul pentru a se referi și la contractele PEFOM bazate pe servicii publice sau pe plăți bazate pe performanță (de exemplu, în Chile și Spania), în timp ce alte țări cu cod civil rezervă termenul doar pentru contractele de tip *"utilizatorul-plătește".* |
| Închirierea de lucrări publice (în cadrul unei concesiuni de terenuri publice), cunoscută sub numele de *arrendamiento* în limba spaniolă. | | Acest termen este utilizat în țările cu cod civil reglementat pentru a se referi la o opțiune de achiziție pentru clădiri/instalații.  *Arrendamiento* poate fi utilizat ca o alternativă legală la contractele PEFOM cu plată guvernamentală atunci când terenul pe care va fi construită o instalație nu este un teren rezervat pentru uz public, ci este un bun imobil care poate fi cedat de către guvern.  Contractul este considerat a fi un contract privat care face obiectul jurisdicției civile și nu al dreptului administrativ (în timp ce procedura de licitație va rămâne sub incidența dreptului public). |
| PPP-urile (APP în America Latină) - ca termen definit legal mai degrabă decât ca un concept | | După cum s-a menționat, o serie de țări cu cod civil reglementat, au definit din punct de vedere juridic acele contracte PEFOM bazate pe plăți guvernamentale ca fiind PPP-uri, creând, în unele cazuri, o lege specifică pentru a le reglementa.  În aceste contexte, termenul juridic este utilizat de obicei pentru orice contract de parteneriat public-privat în care majoritatea veniturilor provin de la buget sau din plăți pentru servicii publice. Acesta este, de asemenea, cazul în standardele contabile naționale ale UE (SECNR 2010). Cu toate acestea, unele țări (cum ar fi Brazilia) tratează ca PPP orice contract de tip PEFOM care include orice nivel sau sumă de plăți publice. |
| *Întreprinderi mixte* sau "*empresas mixtas*" | | O asociere în participațiune este o structură în care partea contractantă este o companie deținută de acționari publici și privați. În țările vorbitoare de limbă spaniolă, este denumită "*empresa mixta"* (de obicei, ca termen juridic definit și ca metodă de achiziție).    Investitorul public poate fi o întreprindere de stat existentă care dorește să se asocieze cu un operator economic privat pentru a dezvolta și a opera în comun un proiect nou sau existent.  În alte ocazii, nu există o companie publică existentă și autoritatea publică dorește să promoveze un PPP în care își va rezerva un anumit procent din drepturile economice și de vot (sau chiar va controla compania, această structură fiind considerată atunci un PPP instituțional - a se vedea mai jos).  În aceste structuri, acționarul privat este selectat în cadrul unui proces concurențial, iar SPV-ul este creat în comun de părți publice și private. Aceste structuri juridice pot fi utilizate pentru contractele PEFOM și pentru contractele de O&M/servicii.  Societățile cu capital mixt sunt rareori întâlnite în cadrul schemelor PPP cu finanțare publică. |
| Contactul de serviciu public plus un acord de sprijinire a proiectului | | Aceștia sunt termeni utilizați de BERD pentru a se referi la o anumită structură dezvoltată de o bancă multilaterală de dezvoltare (BMD) în cadrul unor PPP-uri din Europa de Est (mai ales pentru proiecte de alimentare cu apă). Contactul de serviciu public ar acționa ca un contract de PPP între operatorul/partenerul privat și agenția de achiziții publice. Acordul de sprijinire a proiectului este un contract semnat de autoritatea contractantă cu BERD, prin care există un angajament direct exprimat de "acoperire a deficitului de venituri financiare rezultat[[29]](#footnote-29)". Acest aspect este, de asemenea, structurat în mod explicit în acordul de sprijinire a proiectului sub forma unor plăți de servicii sau condiționat într-un fel de performanță. |
| PPP-uri instituționale | | Acest termen se referă la PPP-urile în care autoritatea publică controlează compania PPP și deține, de obicei, majoritatea acțiunilor.  Prezentul Ghid PPP consideră că un PPP instituțional poate fi considerat un adevărat PPP cu finanțare privată atunci când sectorul privat este implicat în mod semnificativ în calitate de investitor în capitaluri proprii (cu o parte semnificativă a acțiunilor), asumându-și astfel riscurile proiectului, iar finanțarea datoriei este supusă riscului de performanță.  Contractele de servicii sau contractele de management a infrastructurii existente pot fi, de asemenea, PPP-uri instituționale, în plus față de contractele de tip PEFOM. |
|  | | |
| TABELUL 1.4: Nomenclatura utilizată pentru contractele PPP care se referă numai sau în principal la managementul infrastructurii existente sau numai la operarea serviciilor publice | | |
| Concesiune (de servicii) | Termenul de concesiune se poate referi, de asemenea, la un contract de tip O&M fără investiții inițiale semnificative sau materiale. În general, este utilizat ca termen juridic doar pentru contractele în care toate sau majoritatea veniturilor provin de la utilizatori și, în principal, cu referire la întreprinderile legate de serviciile publice și de utilitățile publice.  Concesiunile pot fi, de asemenea, utilizate în cadrul PPP-urilor pentru a contracta operarea unui activ existent, alături de taxarea pentru utilizatori (de obicei, concesionarea unui drum sau a unui aeroport existent), cu așteptarea primirii unei taxe inițiale de la partenerul privat (o situație denumită uneori "monetizare"). | |
| Închiriere | Ca și în cazul concesiunilor, închirierea se referă la instituția juridică care permite guvernului să acorde drepturi economice asupra infrastructurii sau proprietatea economică asupra bunului.  Contractele de închiriere vor fi mai des întâlnite în cazul tipurilor de contracte de O&M pe baza infrastructurii existente (adică fără nevoi materiale de capital) și se vor aplica mai degrabă în mod normal la PPP-urile de tipul ’’*utilizatorul-plătește”* (inclusiv structurile de monetizare a activelor). În unele țări, termenul de " închirierea " poate fi rezervat pentru contractele de proiect în care guvernul rămâne responsabil pentru cheltuielile de capital, iar partenerul privat este responsabil doar pentru mentenanța și operarea obișnuită. | |
| *Affermage* | *Affermage* este un termen francez utilizat în cadrul acestei jurisdicții pentru a se referi la contractarea dreptului de a opera în mod economic infrastructura existentă, operatorul reținând taxa de operare din încasări și plătind restul către autoritatea contractantă. Termenul nu este niciodată legat de contractele de tipul *"autoritatea publică-plătește".* | |
| Franciza | Franciza este similară cu *affermage*, închirierea sau concesionarea de servicii, dar este folosită mai ales în contextul transporturilor. O franciză include rareori cerința de a investi în infrastructură, iar infrastructura este, de obicei, gestionată direct de către autoritatea publică sau în cadrul unui acord separat.  O franciză poate implica dreptul de a opera un coridor feroviar în regim de exclusivitate, sau exclusivitatea se poate referi doar la anumite servicii predefinite în cadrul unei baze reglementate. | |
| O&M | Un contract de O&M (adică un contract în care domeniul de aplicare sau funcțiile includ operațiuni și mentenanță, dar nu investiții de capital) ar trebui să fie considerat un PPP doar atunci când contractul este în mod clar pe termen lung și când managementul costurilor pe durata ciclului de viață este transferată într-o anumită măsură. Acest lucru se adaugă la transferul riscurilor legate de costuri și la o orientare clară către performanță.  În termeni generali, se poate spune că doar câteva contracte de O&M vor "merita" să fie considerate PPP-uri. | |
| Contracte de servicii | Contractul de prestări servicii este un termen juridic în jurisdicțiile de drept civil. Acesta se referă de obicei (și în unele jurisdicții se referă doar) la un transfer al operării unui serviciu public în sens juridic strict (de exemplu, un serviciu legat de apă sau de transport de pasageri, mai degrabă decât la mentenanța și operarea unui drum). În jurisdicțiile de drept comun, termenul "contract de servicii" nu are un sens juridic specific și este utilizat pentru o mare varietate de contracte de externalizare, de obicei contracte pe perioade relativ scurte. Doar câteva contracte de servicii vor fi considerate PPP-uri. | |
| Contracte de management | Contractul de management este o denumire alternativă utilizată pentru multe contracte de O&M în care obiectul/funcția de bază sau singurul obiect/funcția transferată către sectorul privat este mentenanța pe termen lung a echipamentelor sau a activelor de infrastructură. În alte cazuri, se poate referi la un contract de "servicii exclusiv", fără implicații pentru managementul infrastructurii (costuri pe durata ciclului de viață), în special în domeniul apei.  La fel ca în cazul contractelor de operare, de mentenanță și al contractelor de servicii, un contract de management va merita să fie considerat un PPP doar în cazul în care contractul acoperă un termen lung și există o orientare spre risc, precum și spre performanță. | |

|  |
| --- |
| CASETA 1.12: Puncte-cheie ale tipurilor de PPP și nomenclatură   * Termenii utilizați pentru a face referire la contractele PPP cu finanțare privată în care sectorul privat construiește și gestionează (operează și întreține) infrastructura vor fi diferiți, în special în funcție referința la proprietatea activului. PEFOM și variantele sale (PEFO, PEFM) nu includ în definiția lor termenul de "proprietate". Cu toate acestea, grupul de termeni care se articulează în jurul cuvintelor "Deținerea" și "Transferarea" (EOT, EDOT și așa mai departe) specifică dacă activul este considerat ca fiind deținut (sau nu) de partenerul privat. Această distincție nu este considerată a fi în centrul principalelor caracteristici ale instrumentului PPP pentru PPP-urile cu finanțare privată, atâta timp cât activul este considerat un activ public (proprietate publică) sau contractul va prevedea un transfer al acestuia la sfârșitul contractului. * Există un grup de termeni pentru contractele PPP care se bazează mai mult pe titlul legal acordat pentru utilizarea și operarea bunului (de exemplu, închiriere, *affermage*, concesiune etc.). Unii dintre acești termeni pot fi utilizați pentru a acoperi contractele PPP cu investiții în infrastructură cu finanțare privată sau pentru PPP de servicii (concesiuni). Alții sunt utilizați doar pentru infrastructura existentă sau pentru contractele de management pe termen lung, de obicei (în majoritatea jurisdicțiilor) doar pentru PPP-urile de tipul ’’*utilizatorul-plătește”* (închiriere, *affermage* și așa mai departe). * Contractele care se referă numai la operarea și/sau mentenanța unei infrastructuri existente pot fi, de asemenea, denumite în funcție de domeniul lor de aplicare (O&M, management, contract de servicii). Acestea vor fi considerate PPP-uri doar dacă transferă riscul în cadrul unei legături contractuale pe termen lung cu un element de remunerare legat de performanță sau supus riscului cererii. * Unele variații ale tipurilor de PPP includ rolul părții publice ca potențial furnizor de finanțare (în cadrul unor granturi/dispoziții de finanțare nereturnabilă) sau ca partener de capital (asociație în participațiune sau *întreprindere mixtă*) în care partea publică controlează SPV-ul sau este un partener activ în managementul companiei (spre deosebire de un PPP cu o simplă participație minoritară în cadrul acordului de asociere). * Principala clasificare a PPP-urilor este legată de originea fondurilor care reprezintă totalitatea sau majoritatea veniturilor SPV-ului: PPP-uri *de tipul ’’utilizatorul-plătește”* versus PPP-uri *de tipul ’’autoritatea publică-plătește”* (unele țări și instituții identificându-le pe primele cu concesiunile și pe cele din urmă cu IFP-urile). |

# 4. Unde sunt utilizate PPP-urile – Sectoare de Infrastructură

Această secțiune explică în continuare conceptul de infrastructură și de bunuri publice. Ea oferă exemple de tipuri de infrastructură care sunt dezvoltate de obicei în cadrul schemelor PPP.

### Bunuri și infrastructură publică

Acest ghid PPP se referă la achiziția de active corporale publice prin intermediul unui proces PPP. Activele publice sunt active fixe (adică active achiziționate pentru utilizare pe termen lung) care sunt supuse sau dedicate utilizării publice sau concomitent cu furnizarea unui serviciu public.

Ghidul PPP se referă, de asemenea, la infrastructura publică în loc de activele publice, folosind infrastructura în sens larg, ca tip de activ public achiziționat în mod normal în cadrul unui PPP.

Dicționarul Oxford English Dictionary definește infrastructura ca fiind: "Structurile și facilitățile fizice și organizaționale de bază (de exemplu, clădiri, drumuri și surse de energie) necesare pentru funcționarea unei societăți sau întreprinderi".

Aceasta poate include sisteme complete, dar și părți ale acestora, cum ar fi structuri, instalații, facilități sau echipamente necesare în general pentru furnizarea unui serviciu public sau care sunt obiectul unei utilizări publice. Câteva exemple sunt următoarele:

* Clădirile care găzduiesc servicii de justiție, sănătate, educație, securitate publică și cultură (de exemplu, teatre și centre de convenții);
* Structuri, instalații sau sisteme de transport utilizate de către public în scopuri de transport. Se includ aici structuri precum drumuri, poduri și tuneluri; instalații complexe precum terminalele de aeroport; sisteme precum liniile de căi ferate ușoare sau grupuri de linii (inclusiv structurile de cale ferată, echipamentele electromecanice, instalațiile de depou, sistemele de comunicare și semnalizare); și vehicule pentru uz public/transportul de călători;
* Structuri, instalații sau sisteme de transport legate de un serviciu public utilizat de operatorii economici, inclusiv transportul de energie electrică sau de gaze, transportul pe apă, transportul de călători (calea ferată și sistemele aferente) și transportul de date (în telecomunicații);
* Echipamente sau instalații de tratare a apelor uzate și cele care generează bunuri publice, cum ar fi energia electrică, gazul și apa;
* Clădirile pentru locuințe sociale, adică cele destinate închirierii către familii cu venituri mici;
* Locuințe sau facilități de cazare pentru a găzdui funcționari publici (de exemplu, spații de birouri); și
* Sisteme sau echipamente de testare sau de investigare în interes public, cum ar fi securitatea publică, serviciile criminalistice sau echipamente ale forțelor de apărare.

Caseta 1.13 prezintă caracteristicile distinctive ale unui bun public care determină conceptul de PPP ca metodă de achiziție de infrastructură.

CASETA 1.13: Caracteristicile unui bun public care pot fi adecvate, în mod potential, pentru un PPP

Infrastructura publică are o serie de caracteristici distinctive care pot influența aplicarea conceptul de PPP ca metodă de achiziție de infrastructură.

* Infrastructura se referă la lucrări publice, adică la lucrări care fac obiectul unei utilizări publice sau care sunt concomitente cu furnizarea unui serviciu public.
* Infrastructura va fi de obicei achiziționată (licitată) în conformitate cu normele privind achizițiile publice, utilizând principiile egalității, nediscriminării, eficienței și transparenței.
* Infrastructura este un activ fix. Aceasta are o durată de viață lungă și este un potențial generator de fluxuri de numerar pe termen lung sau este disponibilă pentru uz public sau pentru furnizarea unui serviciu public pe termen lung.
* Guvernul este, de obicei, proprietarul legal final al activului sau al terenului/locației unde se află activul.
* Infrastructura poate fi un sistem complet sau poate cuprinde părți relevante ale unui sistem complet care funcționează ca o singură unitate.

### Tipuri de infrastructură: Infrastructură economică versus infrastructură socială

Există două tipuri principale de infrastructură publică: infrastructura economică și infrastructura socială.

Infrastructura economică este infrastructura care face posibilă [activitatea economică](http://www.businessdictionary.com/definition/business-activity.html)/comercială, cum ar fi comunicațiile și [transporturile](http://www.businessdictionary.com/definition/transportation.html) (pentru pasageri și mărfuri), precum și [rețelele de utilități](http://www.businessdictionary.com/definition/distribution-network.html) și sistemele și instalațiile, cum ar fi sistemele [de alimentare](http://www.businessdictionary.com/definition/supply-system.html) cu apă, deșeuri și [energie](http://www.businessdictionary.com/definition/energy.html)[[30]](#footnote-30). În mod obișnuit, activitatea pentru care este utilizată infrastructura este taxată sau un serviciu aferent este facturat utilizatorului sau unui operator economic care utilizează infrastructura pentru a furniza serviciul către utilizatorul final/consumatorul final.

În multe țări, infrastructura de comunicații este de-reglementată, iar operatorii privați sunt proprietarii legali finali ai infrastructurii. Aceștia utilizează infrastructura pentru a furniza servicii de comunicații pe o piață deschisă și competitivă. Cu toate acestea, sistemele de telecomunicații pot fi considerate infrastructuri publice în acele țări în care utilitățile sunt proprietate publică și activitatea este rezervată sectorului public, sau atunci când sectorul public decide să stimuleze o rețea de telecomunicații în anumite zone (de exemplu, zonele rurale) prin investiții guvernamentale[[31]](#footnote-31) .

Infrastructura socială este o infrastructură (în principal facilități sub formă de clădiri) care găzduiește servicii sociale. De exemplu: spitale, școli și universități, închisori, locuințe sociale, tribunale și așa mai departe. A se vedea caseta 1.14 pentru distincția dintre infrastructura socială și cea economică.

Atunci când obiectivul infrastructurii este de a găzdui funcții administrative sau chiar de a oferi locuințe pentru funcționarii publici și familiile acestora (adică atunci când nu există niciun serviciu public furnizat de clădire), infrastructura este denumită de obicei *infrastructură de cazare.*

Acest tip de infrastructură și alte active utilizate în cadrul activităților guvernamentale care nu furnizează neapărat un serviciu direct publicului (de exemplu, apărarea) sunt denumite uneori și *infrastructură guvernamentală*.

CASETA 1.14: Infrastructura socială versus infrastructura economică

Orice infrastructură este o platformă pentru a furniza un serviciu public sau o utilizare publică. O astfel de infrastructură poate include:

* O instalație care găzduiește funcționari publici sau care găzduiește furnizarea unui serviciu social (de exemplu, un spital, o școală, o închisoare sau un tribunal).
* O platformă care furnizează un serviciu de transport sau de utilitate publică (de exemplu, apă sau electricitate) sau care este disponibilă pentru utilizatori și pentru publicul larg.

Cele dintâi sunt denumite de obicei infrastructură socială, iar cele din urmă sunt considerate infrastructură economică.

Infrastructura socială nu generează, de obicei, plăți din partea utilizatorilor. În mod alternativ, dacă sunt prezente, acestea sunt de obicei marginale și colaterale (adică au venituri auxiliare, în timp ce infrastructura economică poate sau nu să genereze venituri din partea utilizatorilor). Acest lucru se datorează faptului că (i) infrastructura poate fi pusă la dispoziția utilizatorilor în mod gratuit; (ii) se poate percepe o taxă pentru utilizare, care este colectată și reținută de către dezvoltatorul infrastructurii; sau (iii) se poate percepe o taxă pentru utilizare, dar care este colectată și reținută de o altă entitate publică sau privată.

### Tipul de Active pe Sectoare

Activele de infrastructură publică pot fi clasificate în mai multe sectoare. Tabelul 1.5 oferă o listă substanțială de sub-sectoare și tipuri de active de infrastructură în care se întâlnesc frecvent exemple de proiecte PPP dezvoltate cu finanțare privată.

Cu toate acestea, două considerente sunt relevante:

* Dezvoltarea PPP-urilor și a oricărei alte forme de participare privată în anumite sectoare în unele țări se poate confrunta cu o opoziție publică și politică puternică; și
* Unele jurisdicții naționale au optat să excludă anumite sectoare din domeniul de aplicare al politicilor și legislației privind PPP (un exemplu notabile fiind infrastructura și serviciile de sănătate). Acest lucru poate fi adecvat ca soluție de compromis pentru a obține un consens politic cu privire la utilizarea PPP-urilor.

Astfel, deși PPP-urile se pot potrivi bine în majoritatea sectoarelor de infrastructură, abordarea nu se va potrivi neapărat tuturor proiectelor specifice (a se vedea secțiunea 5.5. și capitolul 3.5).

|  |  |
| --- | --- |
| TABELUL 1.5: Tipuri de active pe sectoare. Sectoare în care un activ de infrastructură poate fi achiziționat în cadrul unui sistem PPP[[32]](#footnote-32) | |
| **Sector** | **Exemple** |
| Economic- transport > drumuri | * Drumuri/autostrăzi noi * Proiecte specifice de tuneluri sau poduri * Legături de acces (de exemplu, către porturi) * Modernizarea și extinderea drumurilor și a rețelelor |
| Economic - transport > feroviar | * Linii feroviare de mare viteză * Linii feroviare convenționale * Legături rapide (de exemplu, către aeroporturi) * Închirierea operațională a materialului rulant * Proiecte de metrou și alte proiecte de transport în comun * Sisteme de emitere a biletelor și de colectare a tarifelor * Stații de metrou |
| Economic - transport > alte infrastructuri de mobilitate urbană | * Infrastructura de transport rapid cu autobuzul * Parcare * Puncte de schimb sau noduri intermodale |
| Economic - transport > porturi și aeroporturi | * Aeroporturi noi sau modernizate * Porturi noi sau modernizate |
| Economic - apă și deșeuri | * Instalații de desalinizare * Stații de epurare a apelor reziduale (SEAR) * Concesiuni cu ciclu integrat al apei * Sisteme de management a deșeurilor solide * Instalații de transformare a deșeurilor în energie - instalații de incinerare |
| Economic - energie | * Centralele producătorilor independenți de energie electrică prin intermediul CAEE-urilor * Liniile de transport al energiei electrice * Conducte de gaz * Eficiența energetică (de exemplu, în clădirile publice sau în iluminatul urban) |
| Economic - Tehnologia informației și comunicațiilor (TIC)/telecomunicații | * Linii sau rețele de fibră optică * Rețele de telecomunicații/bandă largă |
| Economic - Turism | * Parcuri naționale * Clădiri de patrimoniu cultural |
| Economic - AgribusinSPV | * PPP-uri pentru depozitarea cerealelor * Proiecte de irigații |
| Social - sănătate, educație, securitate/închisori, tribunale/justiție, locuințe sociale | * Spitale * Rezidențe studențești * Facilități universitare * Facilități pentru școli * Clădirile instanțelor de judecată * Unități penitenciare * Locuințe sociale |
| Social (altele) - sport, intervenții de urgență și securitate locală, cazare guvernamentală | * Centre sportive * Stații de pompieri * Secții de poliție * Birouri guvernamentale |
| Alte sectoare potențiale pentru PPP-uri | * Apărare: simulatoare de zbor sau alte simulatoare * Facilități militare * Posturi sau instalații naționale de frontieră |

# 5. Când se utilizează PPP: Fundamentări și Avertismente

Există o varietate de motive invocate în mod obișnuit pentru utilizarea PPP-urilor ca opțiune de achiziționare a infrastructurii. Aceste motive pot fi clasificate în funcție de trei grupuri principale:

* Cele legate de natura financiară a PPP-urilor sau de PPP-uri ca mecanism financiar pentru guverne (inclusiv motivația "în afara bilanțului");
* Cele legate de eficiența și eficacitatea proiectului; și
* Altele care au legătură cu eficiența de ansamblu pentru autorități publice (inclusiv promovarea transparenței și controlul corupției)[[33]](#footnote-33) .

Această secțiune descrie și explică raționamentul care stă la baza acestor grupuri (5.1. - 5.3.).

De asemenea, se descriu principalele dezavantaje ale PPP-urilor care limitează sau nuanțează utilitatea instrumentului (secțiunea 5.4) și se oferă o serie de recomandări pentru o mai bună utilizare a PPP-urilor (secțiunea 5.5).

În cele din urmă, secțiunea 5.6 oferă câteva reflecții privind contextul specific al țărilor cel mai puțin dezvoltate și provocările cu care acestea se confruntă atunci când decid să promoveze PPP-ul ca un mijloc de stimulare a dezvoltării infrastructurii.

## 5.1. Motive invocate: PPP-urile ca mecanism financiar pentru dezvoltarea proiectelor de infrastructură de către autoritățile publice

Motivația financiară poate fi împărțită în două subgrupuri. Unul se referă la perspectiva statistică și de contabilitate națională (finanțarea privată care poate fi considerată ca fiind "în afara bilanțului" autorității publice, ceea ce constituie o prejudecată periculoasă în favoarea PPP-urilor). Aceasta ar trebui diferențiată de motivația pur bănească, și anume accesul la resurse externe pentru a face față unui deficit de finanțare pentru dezvoltarea infrastructurii, indiferent dacă este sau nu considerată datorie publică în sistemul contabil respectiv (explicat la punctul 5.1.2.).

### 5.1.1. PPP-urile ca metodă alternativă de finanțare a infrastructurii (finanțare privată)

PPP-urile reprezintă o metodă alternativă de finanțare pentru dezvoltarea unei noi infrastructuri sau pentru modernizării infrastructurii. Poate permite accelerarea dezvoltării infrastructurii ca o alternativă la finanțarea publică.

Fondurile pentru finanțarea lucrărilor vor proveni de la partenerul privat (sub formă de capitaluri proprii plus datorii, obținute prin intermediul vehiculului PPP), în loc să provină de la bugetul de stat. Acest lucru nu înseamnă neapărat că investiția nu va fi contabilizată ca datorie publică, în special dacă este vorba de un PPP în care autoritatea publică plătește (a se vedea capitolul 2 și capitolul 4.12). Cu toate acestea, este posibil ca multe PPP-uri să nu aibă impact asupra datoriei publice dacă îndeplinesc anumite criterii (în funcție de standardele contabile naționale urmate de țara respectivă).

Prin urmare, atunci când împrumuturile publice sunt limitate de reglementările fiscale, iar nivelul datoriei este apropiat de limitele prevăzute, soluția PPP poate permite unei autorități publice să dezvolte o infrastructură care altfel nu ar putea fi dezvoltată. Aceasta, în schimb, poate permite autorității publice să accelereze un plan sau un program. În astfel de circumstanțe, autoritățile ar trebui să țină cont de faptul că, indiferent de tratamentul fiscal al PPP-ului, se angajează resurse semnificative în cadrul unui contract pe termen lung. În cazul proiectelor de tipul ’’*autoritatea publică-plătește”*, costurile sunt suportate de către contribuabili, în timp ce în cazul PPP-urilor de tipul ’’*utilizatorul-plătește”*, publicul larg (utilizatorii) este taxat direct pentru utilizarea infrastructurii. Prin urmare, există pericolul unui potențial abuz în ceea ce privește instrumentul de eludare a restricțiilor privind datoriile prin care să se împovăreze în mod nejustificat societatea, fie direct prin taxele percepute de la utilizatori, fie indirect prin impactul plăților viitoare ale guvernului. A se vedea caseta 1.15.

Atunci când se utilizează un PPP pentru a avea acces la o sursă alternativă de finanțare, autoritățile ar trebui să fie, de asemenea, prudente în ceea ce privește potențialele pierderi în termeni de eficiență sau de Raport Calitate-Preț (RCP-Raport Calitate-Preț). În cazul în care opțiunea PPP nu prezintă dovezi de RCP (adică eficiență crescută și valoare pentru societate în comparație cu o livrare tradițională sau cu o opțiune de finanțare guvernamentală a proiectului), un PPP poate reduce semnificativ rezultatul cost-beneficiu al proiectului (a se vedea 5.2).[[34]](#footnote-34) [[35]](#footnote-35)

|  |
| --- |
| CASETA 1.15: Un PPP care nu are ca rezultat o datorie publică va crea totuși un angajament  Chiar și atunci când activele și pasivele asociate unui PPP (în cazul PPP-urilor de tipul *autoritatea publică-plătește*) nu se reflectă în conturile naționale - astfel încât nu există o creștere a datoriei publice - va exista totuși un angajament pe termen lung de plăți publice (explicit sau implicit ca pasive contingente) care afectează poziția fiscală pe termen lung a autorității. Din acest motiv, o serie de jurisdicții impun o limită legală pentru achizițiile prin intermediul PPP, de obicei ca procent din valoarea totală a cheltuielilor de capital care pot fi achiziționate prin PPP, sau metode similare, cum ar fi un procent din produsul intern brut (PIB).  Capitolul 2.8 oferă explicații suplimentare cu privire la necesitatea evaluării și controlului angajamentelor fiscale și a expunerii agregate a PPP. |

### 5.1.2. Motivația accesului la numerar

O altă motivație financiară pentru PPP-uri este că finanțarea din sectorul privat poate oferi o mai mare flexibilitate financiară pentru autoritate publică , indiferent de implicațiile asupra situației raportate a datoriei publice. "Motivația de numerar" este, de obicei, principalul motor în cazul multor PEECD.

În cazul în care se utilizează un PPP, nu este necesar să se aloce resurse pentru bugetul pe termen scurt pentru anul sau anii de construcție. De asemenea, nu este necesar să se includă fondurile necesare pentru proiect în strategia de trezorerie a guvernului sau ca acesta să negocieze o datorie specifică sau suplimentară pentru proiect. Chiar dacă PPP-ul este raportat ca datorie publică, acesta are avantajul transparenței și al responsabilității, deoarece este o facilitate financiară dedicată în mod clar nevoii specifice.

Indiferent de implicațiile contabile ale datoriei, PPP-urile permit guvernelor să mobilizeze surse suplimentare de fonduri. Este posibil ca finanțatorii de datorii care ar putea fi interesați să acorde împrumuturi pentru proiectul de infrastructură PPP, să nu fie interesați să acorde împrumuturi directe autorității publice.

## 5.2. Eficiență și eficacitate: PPP ca sursă potențială de eficiență sporită pentru proiectele de infrastructură

Cealaltă motivație principală pentru utilizarea PPP-urilor ca instrument alternativ atât pentru finanțarea, cât și pentru achiziția de infrastructură, este potențialul câștig pe termen lung în ceea ce privește eficiența (atunci când PPP-urile se aplică la proiectele potrivite și în cadrul structurii și procedurii de achiziții publice adecvate) și eficacitatea (atunci când PPP-urile sunt utilizate pentru a obține rezultatele dorite într-un mod eficient din punct de vedere al timpului și al costurilor).

În cazul PPP-urilor, costul preconizat pe termen lung pentru sectorul public poate fi mai mic în cadrul unei structuri PPP decât în cazul achizițiilor publice convenționale (și/sau beneficiile preconizate pot fi mai mari). Acest lucru este valabil chiar și după ce se ia în considerare costul mai ridicat al capitalului (costurile financiare) asociat cu finanțarea privată care face parte din PPP. În cazul PPP-urilor de tipul *"utilizator-plătește"*, eficiența ar putea avea ca rezultat, de asemenea, tarife mai mici pentru utilizatori.

Indiferent de soluția de achiziție, o soluție tehnică (adică un proiect) trebuie testată prin intermediul analizei cost-beneficiu. De asemenea, soluția trebuie să fie atentă și utilă din punct de vedere al rezultatelor socio-economice (sau pur și simplu să fie soluția tehnică optimă).

În acest moment, proiectul trebuie să fie testat ca PPP, pentru a determina dacă realizarea PPP va oferi o eficiență suplimentară, mai degrabă decât o eficiență redusă (din cauza creșterii costurilor sau a reducerii beneficiilor). Acest lucru se realizează sub forma unui exercițiu de optimizare a costurilor, care este explicat pe larg în capitolul 4.

Unii autori și anumite lucrări fac distincție între trei tipuri de eficiență: eficiența alocării (teoretic legată de decizia inițială dacă proiectul sau serviciul ar trebui să fie furnizat), eficiența tehnică și eficiența X[[36]](#footnote-36) . A se vedea figura 1.7.

Prezentul Ghid PPP preferă să se axeze pe "factorii de creștere a eficienței în cadrul unui PPP". Este recunoscut faptul că unii factori se referă la o creștere potențială a eficienței de alocare (prin maximizarea beneficiilor preconizate ale proiectului), în timp ce cea mai mare parte a câștigurilor de eficiență a PPP-ului se referă în primul rând la managementul riscurilor, precum și la managementul costurilor (inclusiv managementul ciclului de viață) și la inovare. În orice caz, toți acești factori sunt strâns legați între ei și nu este posibil să se explice unul fără celălalt.

Graphical user interface, application

Description automatically generated

### 5.2.1. Managementul costurilor: Flexibilitate mai mare în managementul costurilor și caracterul "în scop lucrativ".

Sectorul privat se bucură de un cadru de afaceri diferit, care permite o mai mare flexibilitate, în ceea ce privește managementul costurilor, prin negocieri flexibile cu subcontractanții (în contractele care nu fac obiectul normelor privind achizițiile publice) și/sau un cadru de muncă mai flexibil. În acest context, sectorul privat nu este supus aceluiași nivel de presiune socială sau politică în ceea ce privește numărul de personal și condițiile de angajare (cum ar fi salariile, organizarea în ture și turele).

În mod firesc, eficiența costurilor în PPP-uri este determinată și de alți factori explicați mai jos (capacitatea de inovare, managementul riscurilor și natura lor de obligație- pachet - construcția împreună cu mentenanța), toate acestea fiind legate de natura "în scop lucrativ"e (spre deosebire de natura non-profit a guvernului).

### 5.2.2. Managementul costurilor pe durata ciclului de viață

În cadrul unui PPP cu finanțare privată, partenerul privat nu este plătit în timpul construcției infrastructurii, ci este compensat pentru investiția de capital (CAPEX) pe parcursul perioadei de operare (a se vedea figura 1.8). Acest lucru se face fie prin intermediul taxelor percepute de la utilizatori, fie prin plăți guvernamentale (care vor face obiectul unor deduceri pentru performanța/calitatea redusă a activului și a serviciului). Partenerul privat trebuie să își asume riscurile de mentenanță (atât mentenanța obișnuită, cât și cea excepționale, inclusiv renovările care îndeplinesc condițiile de predare-primire), astfel încât să respecte standardele de performanță/calitate. Prin urmare, partenerul privat are un stimulent natural pentru a proiecta și construi infrastructura astfel încât să reducă riscurile de mentenanță și de îmbunătățiri, căutând să realizeze economii pe termen lung în costul total aferent ciclului de viață al activului.

Există și alte forme de achiziții publice (inclusiv unele considerate PPP-uri fără finanțare privată), cum ar fi contractele PEOM, în care antreprenorul este responsabil atât de construcție, cât și de mentenanță. Cu toate acestea, în cadrul unui contract PEOM, contractantul nu are neapărat același stimulent pentru a genera economii în costul total al ciclului de viață al activului ca în cazul unui PPP. După cum s-a sugerat anterior, ar putea exista un stimulent pervertit pentru contractantul PEOM de a reduce costurile de construcție în vederea creșterii marjei de profit, întrucât plata pentru lucrările de construcție se realizează separat și, de obicei, pe măsură ce lucrările avansează.

### 5.2.3. Transferul riscurilor

De obicei, se consideră că sectorul privat este mai eficient în managementul anumitor riscuri (cu un cost mai mic) printr-o mai bună evaluare a riscurilor și un management mai eficient al evenimentelor de risc (atenuarea probabilității și/sau a consecințelor riscului sau transferul acestora către o terță parte la un cost eficient). Prin urmare, sectorul privat va solicita o primă de risc mai mică decât un cost probabil al autorității publice dacă nu ar transfera riscul. PPP-urile transferă riscuri semnificative către contractant și, prin urmare, oferă oportunități mai mari de reducere a primei de risc incluse în costul infrastructurii. În plus, investitorii și finanțatorii din sectorul privat cu capital și fonduri de risc în cadrul proiectului vor efectua propriile verificări prealabile, oferind un nivel suplimentar de supraveghere a riscurilor.

Riscul de timp (fiabilitatea unei infrastructuri disponibile pentru desfășurarea serviciului la timp, conform programului) este, de asemenea, transferat partenerului privat prin intermediul mecanismului de plată: majoritatea, dacă nu toate plățile vor fi acordate numai după ce activul este construit și pus în funcțiune (a se vedea figura 1.8).

Transferul de risc nu va fi niciodată la fel de eficient dacă nu există capital de risc. În cazul în care un risc care a fost transferat către sectorul privat se materializează, un contractant care nu are capital de risc poate, eventual, să se retragă din proiect cu o pierdere minimă, în loc să rezolve problema, în timp ce un contractant cu capital de risc într-un PPP bine structurat nu poate aborda același comportament.

Transferul de risc se află în centrul eficienței adiționale și este, de obicei, cel mai important motor al RCP. Cu toate acestea, ar trebui nuanțat: un proiect PPP cu un transfer de risc scăzut sau marginal nu va permite partenerului privat să asigure o eficiență suplimentară printr-un management mai eficient al riscurilor și, prin urmare, ar trebui să fie achiziționat prin mijloace convenționale[[37]](#footnote-37). Cu toate acestea, un transfer de risc prea mare poate, de asemenea, să afecteze raportul calitate-preț (capitolul 5 oferă reflecții cu privire la modul în care se poate găsi alocarea optimă a riscurilor, reținând sau preluând și/sau împărțind unele riscuri).

### 5.2.4. Inovare

Caracterul orientat spre performanță al contractelor de PPP oferă un beneficiu prin încurajarea inovației. Atunci când cerințele unui contract se axează în mod corespunzător pe performanță și rezultate, este posibil să se acorde contractantului un anumit grad de flexibilitate pentru a-și structura și organiza propriile mijloace și metode. Prin urmare, capacitatea sectorului privat de a inova va oferi o sursă suplimentară de economii și eficiență. În cazul în care contractul se bazează pe performanță (adică au în vedere obținerea rezultatelor, prin intermediul specificațiilor sau cerințelor privind rezultatele sau serviciile, mai degrabă decât o obligativitate a mijloacelor), va exista spațiu și stimulente pentru ca sectorul privat să aplice tehnici și metode inovatoare. Este mai probabil ca acestea să fie mai eficiente din punct de vedere al costurilor în ceea ce privește atingerea nivelului de performanță a serviciilor cerute. Modalitatea de a valorifica aceste eficiențe în beneficiul autorității publice și al contribuabililor este realizată/concretizată prin intermediul procesului de licitație și de evaluare, care ar trebui să se concentreze în mod semnificativ pe factorii de preț și de cost.

Graphical user interface

Description automatically generated

### 5.2.5. Considerarea beneficiilor: Fiabilitatea și eficacitatea

Eficiența este adesea măsurată în termeni de costuri financiare. Cu toate acestea, deciziile de politică publică ar trebui să fie luate, de asemenea, luând în considerare costurile și beneficiile în termeni sociali. Unele costuri ar trebui să fie monetizate (atunci când acest lucru este practic), iar beneficiile ar trebui, de asemenea, monetizate sau cel puțin evaluate calitativ[[38]](#footnote-38).

Abordarea PPP ar putea aduce sau capta beneficii suplimentare sau ar putea oferi economii la anumite costuri sociale, dacă acestea sunt stimulate în mod corespunzător în cadrul contractului (eficiență energetică, reducerea emisiilor de gaze, reducerea poluării fonice și așa mai departe). Un PPP poate îmbunătăți, de asemenea, rezultatul raportului cost-beneficiu prin încurajarea unei construcții mai rapide, astfel încât infrastructura să fie disponibilă și să intre în funcțiune mai repede, sau prin oferirea unei mai mari certitudini în ceea ce privește calendarul proiectului (fiabilitatea timpului).

Furnizarea de servicii la niveluri de calitate prestabilite reprezintă un alt beneficiu important al modelului PPP. Capacitatea sectorului public de a menține un nivel fiabil al serviciilor la aceeași calitate este amenințată de alocările bugetare, de managementul deficitar al lanțului de aprovizionare și de fluctuația personalului. Conectarea plății cu nivelurile de performanță oferă un stimulent suplimentar în PPP-uri cu impact pentru menținerea calității serviciilor.

În termeni generali, un PPP este capabil să ofere o fiabilitate suplimentară în ceea ce privește durata de execuție a proiectului (a se vedea figura 1.8) și costul de îndeplinire a obiectivelor (de exemplu, nivelurile de servicii solicitate, adică calitatea). Ca atare, PPP-urile pot oferi beneficii nu numai în ceea ce privește eficiența, ci și eficacitatea.

### 5.2.6. Eficiență prin maximizarea utilizării/utilizarea mai bună a activului

În cazul proiectelor care se bazează în mod semnificativ pe plățile utilizatorilor, precum și pe alte surse de venituri din afara bugetului, o eficiență mai ridicată decât cea preconizată poate conduce duce atât la venituri mai mari decât cele preconizate, pe lângă eficiența costurilor (dacă serviciul poate fi furnizat unui număr mai mare de persoane cu aceleași resurse sau cu mai puține resurse).

În cadrul acestor proiecte PPP, sectorul privat are un stimulent pentru a crește utilizarea publică a infrastructurii (creșterea traficului/utilizarea unei facilități de transport) și pentru a crește utilizarea sau valoarea economică a acesteia. În unele cazuri, acest lucru se realizează prin utilizarea comercială a spațiului/situațiilor pentru hoteluri, restaurante, facilități de agrement sau alte utilizări sinergice. Acest stimulent conduce la operarea pro-activă a activului de către partea privată și la introducerea unor abordări și strategii inovatoare.

Acest aspect poate produce un surplus de venituri pentru autoritatea publică (obținut prin perceperea unei taxe de la partenerul privat[[39]](#footnote-39)) și pentru contribuabili sau poate reduce costul bugetar (deoarece va reduce deficitul de viabilitate, atunci când acesta există).

Unele PPP-uri de tipul ’’*autoritatea publică-plătește”* oferă, de asemenea, stimulente pentru a maximiza utilizarea sau a încuraja utilizări alternative ale infrastructurii (de exemplu, dezvoltarea fibrei optice în domeniul feroviar, operarea zonelor comerciale în toate schemele de transport și așa mai departe).

|  |
| --- |
| CASETA 1.16: Sunt PPP-urile cu adevărat mai eficiente?[[40]](#footnote-40)  Există numeroase analize și rapoarte elaborate de (sau pentru) guverne și Birouri Naționale de Audit pentru a stabili dacă PPP-urile oferă de fapt RCP. Majoritatea rapoartelor elaborate de (sau pentru) guverne și instituții de audit concluzionează că PPP-urile generează într-adevăr RCP[[41]](#footnote-41) .  Studiile efectuate în Regatul Unit indică faptul că departamentele guvernamentale care au implementat PPP-uri au înregistrat economii de costuri cuprinse între 10 și 20 de procente. Conform recensământului din 2002 al Oficiului Național de Audit (ONA) din Regatul Unit, doar 22 % din contractele IFP au înregistrat depășiri de costuri și 24 % au înregistrat întârzieri, în comparație cu 73 % și 70 % din proiectele întreprinse de sectorul public și analizate în cadrul unui sondaj ONA din 1999.  Trezoreria britanică a raportat în 2006 că, potrivit unui studiu realizat pentru Executivul scoțian de către *Cambridge Economic Policy Associates* (CEPA), 50% dintre autoritățile care administrează PPP-uri au declarat că au primit un bun raport calitate-preț, iar 28% au comunicat un raport calitate-preț satisfăcător.  În 2008, Forumul național PPP din Australia (care reprezintă guvernele naționale, de stat și teritoriale din Australia) a solicitat Universității din Melbourne să compare 25 de proiecte PPP australiene cu 42 de proiecte achiziționate în mod tradițional. Studiul a constatat că proiectele achiziționate în mod tradițional au avut o depășire medie a costurilor de 10,1%, în timp ce proiectele PPP au avut o depășire medie a costurilor de 0,7%. Proiectele achiziționate în mod tradițional au avut o depășire medie a duratei de 10,9%, în timp ce proiectele PPP au avut o depășire medie de 5,6%.  Cu toate acestea, este necesară o atenționare: alegerea modalității implementare ar trebui să se facă în funcție de fiecare proiect în parte și, mai precis, în funcție de caracteristicile fiecărui proiect (OCDE 2008).  *Surse:* Adaptat după OECD 2008; University of Melbourne 2008. |

## 5.3. Alte beneficii pentru guverne legate de eficiența globală

PPP-urile pot aduce, de asemenea, beneficii suplimentare în materie de eficiență, după cum urmează:

* PPP-urile asigură un buget inițial stabilit de resurse pentru mentenanță și fiabilitate tehnică: sectorul privat poate îmbunătăți fiabilitatea disponibilității și calității infrastructurii prin angajarea de resurse dedicate proiectului pe termen lung. Cu toate acestea, acest avantaj trebuie nuanțat de inconvenientul aferent, și anume reducerea flexibilității în managementul bugetului;
* PPP-urile pot produce "efecte de demonstrație": sectorul privat poate introduce inovații care pot fi apoi adoptate în cadrul altor proiecte sau care pot fi introduse în alte proiecte de furnizare a serviciilor guvernamentale. De exemplu, parteneriatele public-privat în domeniul penitenciarelor din Australia și Noua Zeelandă au oferit sectorului privat posibilitatea de a inova în domeniul managementului penitenciar, iar guvernului, posibilitatea de a prelua informații și, ulterior, de a pune în aplicare inovații similare în închisorile administrate de guvern (atât în cadrul modelelor care nu sunt PPP, cât și în cadrul modelelor PEFM); și
* Transparență: PPP-urile pot aduce mai multă transparență și mai multă siguranță datorită numeroaselor părți implicate în proiect (guvernul/autoritatea și consilierii săi, investitorul privat, antreprenorii, creditorii, consilierii din partea ofertanților și așa mai departe). A se vedea caseta 1.17.

|  |  |
| --- | --- |
| CASETA 1.17: Rezumat al punctelor-cheie: Principalele elemente care determină PPP pentru creșterea eficienței și eficacității în achizițiile de infrastructură[[42]](#footnote-42) | |
| **Managementul costurilor (flexibilitate în negociere)** | o mai mare flexibilitate în contractare (prin negocieri flexibile cu subcontractanții și/sau un cadru mai flexibil al forței de muncă) și natura specifică a sectorului privat, a cărui motivație principala e profitul. |
| **Managementul costurilor pe durata ciclului de viață a activului** | Partenerul privat își va asuma riscul de depășire a costurilor pe întreaga durată a contractului. Prin urmare, acesta are interesul de a proiecta ciclul de viață pentru a optimiza costul total al construcției și al mentenanței. |
| **Transferul de risc/Managementul riscului** | Plata pe baza rezultatelor (disponibilitate sau pe bază de utilizare), iar nu pe baza costurilor si solicitând partenerului privat sa finanțeze investiția din aceste venituri, permite un transfer semnificativ al riscurilor. Alocarea sau transferul riscurilor către partenerul privat (a acelor riscuri care sunt inerente domeniului de aplicare al contractului și în măsura în care pot fi gestionate de un manager competent) îmbunătățește raportul calitate-preț, deoarece sectorul privat are o mai mare capacitate de a reduce riscurile, de a evalua, de a stabili prețul și/sau de a gestiona consecințele pentru majoritatea riscurilor. |
| **Inovație** | Concentrarea cerințelor asupra specificațiilor privind randamentul stimulează inovația în ceea ce privește proiectarea, construcția și managementul mentenanței pentru eficientizarea costurilor. |
| **Fiabilitate** | Rezultatele în ceea ce privește durata de construcție (fiabilitate în timp) și obținerea rezultatelor (durabilitate tehnică sau calitativă) sunt mai bune prin in cadrul regimului de venituri al unui PPP (legat de performanță și bazat pe rezultate). |
| **Utilizare progresivă a activelor** | În condițiile unor stimulente adecvate, partenerul privat va fi interesat să maximizeze utilizarea (de exemplu, prin plăți în funcție de utilizator sau per utilizator sau prin bonusuri specifice). |
| **Buget inițial și previzibilitate și alte avantaje generale** | PPP-urile sunt utile în organizarea și distribuirea bugetelor pentru a menține standardele de calitate pe termen lung în infrastructura publică, având prudența necesară în ceea ce privește asumarea altor obligații.  PPP-urile pot avea, de asemenea, efecte de demonstrație și pot contribui la reducerea corupției prin creșterea transparenței și a încrederii. |

## 5.4. Dezavantaje și capcane ale opțiunii PPP

Pe lângă beneficiile și avantajele pe care le oferă, PPP-urile reprezintă și o opțiune de achiziție publică, însă una care are puncte slabe și potențiale dezavantaje.

* PPP-urile sunt mult mai complexe decât metodele tradiționale de achiziții publice. În consecință, există un risc semnificativ de a investi resurse în proiecte PPP necorespunzătoare sau nepotrivite, care consumă mai multe resurse decât mai simplele metode convenționale de achiziție. Proiectele PPP necesită resurse mai specializate și mai multă atenție din partea autorității publice. Timpul necesar pentru pregătirea proiectelor PPP este, prin comparație cu proiectele de lucrări publice, mai lung, ceea ce poate fi descurajator pentru autoritățile care doresc rezultate rapide. Natura complexă a PPP-urilor poate fi atenuată prin orientări solide și detaliate pentru gestionarea procesului PPP, precum și prin termene realiste și organizarea adecvată a resurselor și cunoștințelor (de exemplu, unități PPP).
* Utilizarea PPP are mai multă vizibilitate și expunere politică. După o schimbare politică, noile echipe guvernamentale pot avea percepția că plătesc un proiect de infrastructură ale cărui beneficii politice le-au cules alții (predecesorii lor) în trecut. Ceea ce e încă şi mai rău, în prezent proiectul le micșorează bugetele pentru implementarea altora noi. Acest factor negativ poate fi însă atenuat în mai multe moduri: politici de comunicare adecvate, căutarea unui consens politic cu privire la utilizarea modelului PPP și instituirea unui program PPP;
* Convingerea publicului că PPP implică fie o creștere a taxelor, fie aplicarea de noi taxe de utilizare poate genera controverse publice. Atât publicul, cât și sindicatele pot reacționa și se pot opune PPP-urilor, în special atunci când acestea presupun înlocuirea furnizării directe în ceea ce privește un serviciu public. Din nou, comunicarea reprezintă factorul cheie în materie de gestionare a riscurilor de percepție și contestare. În plus, reducerea personalului este o chestiune specifică care necesită o atenție deosebită și un management specific;[[43]](#footnote-43)
* Achizițiile prin intermediul PPP au costuri de tranzacție semnificativ mai mari, atât pentru sectorul public, cât și pentru sectorul privat/comunitatea contractanților. Aceste costuri mai mari sunt inerente complexității ridicate a achizițiilor, în special în timpul procesului de licitație, dar și în ceea ce privește pregătirea, precum și în privința resurselor de monitorizare. Acest dezavantaj poate fi redus la minimum dacă sunt achiziționate proiecte de o dimensiune semnificativă. Pentru un proiect de o dimensiune suficientă, eficiența PPP ar depăși costurile de tranzacție mai ridicate;
* PPP-urile generează un cost mai mare pentru autoritățile publice în ceea ce privește supravegherea, introducând o monitorizare mai mare a performanței, astfel încât să se garanteze că sporurile de eficiență și de calitate sunt într-adevăr realizate. Cu toate acestea, acest cost mai ridicat face parte din prețul unei calități mai fiabile a serviciilor. În cadrul proiectelor realizate în mod tradițional, costurile monitorizării continue a calității sunt adesea mai puțin vizibile, deoarece sunt privite ca reprezentând "activități obișnuite" pentru autoritatea contractantă și, prin urmare, nu reprezintă costuri ale proiectului. Alternativ, monitorizarea nu are loc, ceea ce duce la o degradare a calității serviciului;
* Utilizarea PPP pare să fie mai costisitoare în ceea ce privește finanțarea, deoarece costul finanțării private include o primă de risc sub forma unei marje a ratelor dobânzii și a ratei interne de rentabilitate (RIR) a capitalului propriu, care, prin definiție, este un instrument financiar mai scump decât alternativa finanțării guvernamentale directe. Cu toate acestea, costul de împrumut al autorității subestimează costul real al finanțării, deoarece nu remunerează autoritatea publică pentru asumarea riscului în cadrul proiectului;
* Acest lucru nu înseamnă că opțiunea PPP este prin definiție mai scumpă. Cu toate acestea, în cazul în care proiectul nu este potrivit pentru o soluție PPP, nu este structurat în mod adecvat sau dacă procesul de achiziție ori contractul este gestionat în mod necorespunzător, este puțin probabil ca utilizarea unei finanțări private costisitoare să fie compensată de alte eficiențe. Acest aspect creează o povară suplimentară neașteptată în ceea ce privește accesibilitatea financiară, care nu este compensată de nivelul de eficiență;
* Țările cu regimuri de contabilitate și de monitorizare fiscală mai puțin sofisticate se confruntă cu riscul ca PPP-urile să conducă la angajamente bugetare excesive care amenință sustenabilitatea fiscală pe termen lung. În cazul în care un PPP nu este recunoscut ca aducând o contribuție la datoria publică, există riscul de a ignora/respinge implicațiile fiscale pe termen lung. Ca urmare, sustenabilitatea bugetară pe termen lung poate fi pusă în pericol. Acest lucru poate fi compensat printr-o evaluare solidă (care este mai exigentă decât în cazul unei achiziții publice obișnuite) și printr-un cadru de politică adecvat în ceea ce privește controlul angajamentelor cumulate ale PPP-urilor (a se vedea capitolul 2 pentru mai multe informații pe această temă). Exemple de riscuri fiscale excesive sunt discutate în *Ghidul de referință pentru PPP, versiunea 2.0* (Banca Mondială, 2014);
* Fiind un angajament contractual pe termen lung pentru partea publică, un PPP implică rigiditate în managementul bugetului (eventualele renegocieri ale unui contract pentru a reduce costurile în cazul unei încetiniri neprevăzute a creșterii economice sunt costisitoare). Singura modalitate pentru gestionarea rigidității constă în controlarea expunerii cumulate a PPP-urilor și analizarea cu atenție a accesibilității la nivel financiar (capitolul 2.8.5 oferă o descriere a relevanței raportării și a contabilității); și
* Lipsa de concurență (după atribuire): După semnarea contractului, renegocierile contractuale sunt frecvente. Atunci când acest lucru se întâmplă, fiind un furnizor monopolist, operatorul privat are un avantaj în negocierea cu autoritatea publică în comparație cu un furnizor de pe o piață concurențială (OCDE 2008). Singura modalitate de a atenua aceste riscuri este de a introduce în contract o anumită flexibilitate în ceea ce privește schimbările, precum și limite clare. Capitolele 7 și 8 tratează pe larg chestiunile legate de modificarea contractelor.

Aceste caracteristici reprezintă puncte slabe, dezavantaje și riscuri inerente în ceea ce privește utilizarea PPP. Prin urmare, este posibil ca opțiunea PPP să nu fie cea mai potrivită pentru un anumit proiect dacă aceste riscuri nu pot fi gestionate de către autoritățile publice în vederea eliminării sau atenuării în mod substanțial. În mod similar, este posibil ca PPP să nu fie adecvat dacă autoritățile publice nu dispun de mecanisme de control (de exemplu, controlul expunerii agregate și o analiză adecvată a accesibilității la nivel financiar).

Un proiect trebuie să se potrivească cu instrumentul PPP și trebuie înţeles faptul că achizițiile în cadrul PPP nu sunt adecvate pentru fiecare proiect de infrastructură.

În plus, o anumită țară se poate confrunta cu provocări suplimentare pentru a dezvolta cu succes opțiunea PPP, care se referă la condițiile macroeconomice și la cadrul general de desfășurare a afacerilor în țara respectivă. Acest aspect este explicat mai jos, în secțiunea 5.6.

## 5.5. Condiții de acces la beneficii: Introducerea elementelor și etapelor pentru un proces PPP adecvat, necesitatea unui management al proiectului și rolul cadrului PPP

În secțiunile anterioare s-a explicat modul în care opțiunea PPP poate fi o sursă semnificativă de creștere a eficienței și poate oferi alte beneficii pentru un mai bun management al infrastructurii. De asemenea, există o serie de puncte slabe și alte aspecte fac această opțiune inadecvată pentru unele proiecte.

Autoritățile publice trebuie să protejeze și să maximizeze beneficiile potențiale ale instrumentului PPP și să atenueze riscurile și capcanele potențiale ale acestuia. În caz contrar, PPP-urile vor crea sarcini nejustificate pentru contribuabili, în loc să sporească eficiența și fiabilitatea lucrărilor publice și a furnizării de servicii.

Aceste beneficii, în special cele legate de eficiență, vor fi obținute numai dacă proiectul și contractul îndeplinesc următoarele condiții și dacă sunt luate următoarele măsuri:

* Proiectul trebuie să fie un proiect rezonabil: PPP-ul nu reprezintă o soluție miraculoasă nu va transforma un proiect nerezonabil - adică o soluție tehnică absurdă sau inadecvată pentru o nevoie publică - în unul fiabil, (capitolul 3 explică importanța modului de identificare a proiectelor, a modului de alimentare a procesului PPP cu candidați PPP din rezerva de proiecte identificate. De asemenea, acesta introduce necesitatea testării proiectului din punct de vedere al temeiniciei economice);
* Proiectul trebuie să fie unul adecvat: Avantajele PPP vor fi obținute numai în cazul proiectelor adecvate pentru dezvoltarea PPP (capitolul 3 explică modul de selectare a unui proiect PPP). Unele proiecte nu sunt potrivite pentru a fi PPP-uri;
* Proiectul trebuie să fie pregătit și evaluat: În special, acesta trebuie să fie fezabil din punct de vedere comercial, accesibil și testat în mod corespunzător ca PPP (capitolul 4 explică modul în care se poate testa caracterul adecvat al PPP prin intermediul exercițiului RCP, precum și testarea fezabilității comerciale[[44]](#footnote-44) și a accesibilității. De asemenea, se abordează atenuarea riscurilor și a altor amenințări pe parcursul ciclului de viață al proiectului printr-o pregătire solidă);
* Proiectul trebuie să fie structurat în mod corespunzător: Eficiența potențială a unui PPP va fi obținută numai cu o structură contractuală adecvată, care să permită apariția și sustenabilitatea factorilor de valoare (capitolul 5 se referă la structurarea și redactarea contractelor);
* Proiectul trebuie să facă obiectul unei licitații corespunzătoare: Eficiența PPP va fi pierdută dacă există un proces de achiziții necorespunzător care nu generează o concurență solidă și fiabilă (a se vedea caseta 1.18) (capitolul 5 descrie modul de structurare a unui proces de licitație, iar capitolul 6 explică procesul de licitație din punct de vedere al managementului); și
* Proiectul trebuie să fie gestionat în mod proactiv pe toată durata contractului: Eficiența PPP poate fi pierdută pe parcursul duratei contractului dacă există un management necorespunzător al acestuia (capitolele 7 și 8 se referă la managementul contractului).

Toate aceste acțiuni au un caracter progresiv și repetitiv. Ele reprezintă ciclul unui proces PPP și sunt explicate în capitolele 3-8 din prezentul Ghid PPP. Secțiunea 10 din prezentul capitol oferă o introducere la acest ciclu și la capitolele din Ghidul PPP legate de ciclul procesului.

Primul factor în realizarea unui PPP de succes presupune să se acorde atenție beneficiilor și riscurilor care afectează metoda PPP pentru a asigura aplicarea acesteia la proiecte adecvate. Proiectele trebuie apoi evaluate și pregătite în mod corespunzător, inclusiv sub aspectul structurării adecvate a riscurilor și stimulentelor. De asemenea, acestea trebuie să facă obiectul unei licitații în cadrul unui proces care să maximizeze eficiența și transparența și să încurajeze o concurență salutară din partea unor ofertanți de încredere.

Condițiile care trebuie îndeplinite pentru ca proiectul și contractul să fie aprobate (decizia de investiție și decizia de achiziție) ar trebui definite într-un mod clar și ușor de înțeles, sub forma unor orientări. Ar trebui să existe procese care să garanteze că aceste condiții sunt îndeplinite. Proiectul și contractul ar trebui să fie pregătite astfel încât să facă față riscurilor într-o manieră flexibilă, dar previzibilă, oferind stimulente adecvate partenerului privat și maximizând concurența de calitate, evitând și atenuând în același timp imprudența. În caz contrar, consecințele vor dăunătoare.

|  |
| --- |
| CASETA 1.18: Necesitatea concurenței. Cum sunt achiziționate PPP-urile[[45]](#footnote-45)  Concurența este necesară pentru a obține RCP. În cadrul negocierilor directe, este foarte probabil ca o autoritate publică să plătească mai mult decât prețul adecvat pentru lucrările și serviciile primite, iar acestea pot fi de o calitate inferioară.  Concurența este cea care aduce inovația în ecuație, deoarece companiile aflate sub presiune concurențială sunt încurajate să inoveze pentru a fi eficiente, să evalueze și să gestioneze în mod proactiv riscurile în cel mai eficient mod. Este evident faptul ca, fără concurență, prețul aceluiași proiect cu aceeași abordare va fi mai mare.  Atribuirea directă sau negocierile directe pot fi adecvate doar în foarte puține situații. Majoritatea argumentelor utilizate în mod obișnuit pentru a justifica negocierea directă sunt considerate false (*Ghid de referință pentru PPP*, Banca Mondială 2014).  Sunt puține cazurile în care negocierile directe pot fi adecvate si acestea se referă la situațiile în care este evident că doar o singură companie este pregătită să livreze proiectul sau când au avut loc dezastre naturale sau alte urgențe care necesită un proces rapid. În aceste circumstanțe, RCP devine un factor secundar.  Negocierile directe nu numai că pot dăuna în mod evident RCP, dar pot, de asemenea, să afecteze grav interesul industriei în programul și piața PPP în cauză. Într-adevăr, transparența este esențială pentru un interes stabil și semnificativ din partea comunității ofertante.  Din acest motiv, un cadru de reglementare adecvat va stabili în mod clar că negocierile directe reprezintă o excepție, iar un stat/o autoritate publică le va utiliza ca proces în circumstanțe foarte limitate, dacă există (în mod ideal, atunci când necesitatea unei astfel de abordări este evidentă pentru public și pentru industrie). Bunele practici sunt reprezentate de numeroasele cadre de reglementare care stabilesc condiții clare și limitate cu privire la circumstanțele în care sunt permise negocierile directe (de exemplu, Legea PPP din Puerto Rico - Legea 29 din 2009), unele jurisdicții mergând chiar mai departe și interzicând procesele de negociere directă (de exemplu, Legea federală PPP din Brazilia din 2004).  O abordare particulară, care poate constitui o excepție valabilă (în anumite circumstanțe și în anumite reguli și condiții) de la abordarea procesului concurențial, este propunerea nesolicitată (sau "proiectul inițiat din surse private"). Aceasta se situează între negocierile directe și un proces competitiv. În cazul unei propuneri nesolicitate, o parte privată inițiază proiectul, adică acționează ca promotor și propune autorității publice realizarea unui proiect pentru a rezolva o nevoie specifică. Abordările nesolicitate pot fi tratate într-un mod similar cu o atribuire directă (adică, negocieri directe pure), autoritatea publică intrând în negocieri cu inițiatorul privat dacă proiectul îndeplinește condițiile de investiție și de achiziție ale acesteia.  O practică mai bună este aceea în care se introduce o tensiune concurențială prin prezentarea proiectului la concurs, dar acordând anumite avantaje celui care l-a propus inițial. Gradul de avantaj oferit poate varia și, astfel, încurajează mai multă sau mai puțină concurență. Procesul concurențial ar trebui să prevaleze ca abordare standard sau implicită pentru proiectele de licitație, deoarece aduce beneficii importante[[46]](#footnote-46). Proiectele inițiate din surse private sunt discutate în capitolul 2.6.6.  Prezentul ghid presupune că PPP-urile sunt achiziționate în cadrul unui proces concurențial în care se va organiza o licitație pentru a selecta un adjudecatar dintre mai mulți candidați. Prin urmare, toate capitolele dedicate ciclului PPP se bazează pe o astfel de abordare standard și transparentă. Procesul de licitație ar trebui să urmeze un set publicat de norme și proceduri (cadrul de achiziții publice). Acesta va reglementa managementul diferitelor opțiuni disponibile pentru a gestiona diferitele faze ale procesului, care includ în mod obișnuit calificarea, depunerea ofertelor, evaluarea, atribuirea și semnarea contractului.  Există o listă relativ lungă de tipuri de procese de licitație la nivel mondial, dar multe dintre acestea conțin aceleași caracteristici de bază cu mici variații.  Există o serie de aspecte cheie care influențează și definesc modul în care va fi conceput și va funcționa procesul, printre care:   * Abordarea privind calificările: Momentul în care se emite cererea de calificări (înainte de lansarea unei cereri de propuneri [CdO] sau nu) și dacă se va face o preselecție (listă scurtă) sau se vor aplica doar criterii de aprobare/respingere. * Abordarea privind cererile de propuneri: Momentul finalizării și emiterii cererii de ofertă și a contractului (după o perioadă de dialog și interacțiune sau fără interacțiuni și dialog, ci doar cu clarificări minore). * Abordarea privind depunerea și evaluarea ofertelor: Dacă sunt permise sau nu negocierile și dacă sunt permise sau nu propunerile iterative.   Diferite combinații ale elementelor strategiei de achiziții produc cele mai comune tipuri sau modele de procese de achiziții. Acestea sunt prezentate în secțiunea 10.  Există un alt aspect cheie care influențează procesul de selecție, și anume criteriile de evaluare (prețul exclusiv sau alte criterii financiare versus criterii financiare și tehnice combinate sau alte criterii calitative). Criteriile de evaluare sunt discutate în capitolul 5.  Elaborarea procesului de achiziție pentru proiectul PPP (denumit de preferință proces de licitație în prezentul Ghid PPP) este discutată în capitolul 5, iar capitolul 6 descrie faza de licitație propriu-zisă. |

Un management necorespunzător al proiectului/procesului (managementul ciclului procesului PPP, așa cum a fost descris anterior) va duce la eșecul proiectului (a se vedea secțiunea 8). Acest lucru poate duce nu numai la pierderea de către autoritatea publică a beneficiilor proiectului PPP specific, ci poate afecta și reputația generală a autorității publice în calitate de achizitor de PPP și de infrastructură - atât în fața publicului, cât și a pieței.

Un bun management al procesului proiectului necesită o capacitate semnificativă (expertiză tehnică și resurse semnificative) încorporată într-o structură solidă de guvernanță a proiectului și ar trebui să fie cuprinsă într-un cadru riguros și clar (a se vedea secțiunea 9). În plus, un cadru solid nu numai că reduce riscul de eșecuri de management și potențialele capcane generale ale PPP-urilor, dar conduce, de asemenea, instrumentul PPP la un nivel superior, inclusiv la atragerea durabilă de fonduri private (a se vedea secțiunea 9.4)[[47]](#footnote-47) .

Multe eșecuri în proiecte (pentru a folosi termenul în sens larg) se datorează, în cele din urmă, numeroaselor provocări cu care trebuie să se confrunte un manager de proiect, iar acestea pot fi rezolvate numai dacă există o guvernanță de proiect adecvată. Aceasta ar trebui să cuprindă următoarele:

* Resurse suficiente într-o echipă de proiect (nici prea mare, nici prea mică), un manager de proiect dedicat cu normă întreagă și o incorporare adecvată a consilierilor;
* Identificarea clară a unui responsabil de proiect și a unui campion al proiectului;
* Existența unui susținător al proiectului în afara echipei de proiect;
* Un cadru decizional clar (organizat prin intermediul consiliilor de proiect și legat de o structură de guvernanță a programului) și un lanț decizional;
* Managementul adecvat al părților interesate (care ar trebui să fie informate și implicate în proiect încă din primele etape); și
* Comunicare fluentă și clară (inclusiv comunicarea cu publicul larg).

Capitolul 3 oferă o introducere în managementul de proiect, considerații privind părțile interesate, relevanța comunicării și necesitatea și rolul consilierilor în managementul proiectelor PPP.[[48]](#footnote-48)

Secțiunea 8.2 explică alte riscuri și amenințări care pot compromite succesul gestionării proceselor. De asemenea, aceasta încorporează rolul cadrului PPP în atenuarea riscurilor de eșec, oferind exemple de eșecuri de proiecte datorate lipsei de pregătire, evaluării necorespunzătoare și gestionării necorespunzătoare (8.3).

După cum se explică în secțiunea 8, existența unui cadru solid și abordarea PPP-urilor într-o manieră strategică și programatică nu numai că diminuează riscul de eșec, dar este singura cale de a extrage întreaga valoare a PPP-urilor. Cu alte cuvinte, nu numai că proiectele trebuie să fie pregătite pentru a fi lansate și apoi gestionate în mod corespunzător, dar autoritățile publice însele trebuie să fie pregătite să controleze capcanele și să protejeze sau să maximizeze valoarea pe care PPP-urile cu finanțare privată, în special, și PPP-urile în general, o pot aduce[[49]](#footnote-49) .

Aceste considerente sunt valabile indiferent dacă țara sau piața respectivă are acces nelimitat la finanțare pe termen lung și indiferent de stabilitatea mediului politic, juridic și economic al țării (chiar dacă riscul de țară este inexistent). În cazul în care țara sau piața respectivă are restricții semnificative în ceea ce privește accesul la finanțarea pe termen lung sau are un mediu politic, juridic sau economic instabil, aceste limitări trebuie să fie rezolvate sau atenuate (prin intermediul cadrului PPP și al structurării contractelor) sau trebuie adaptată strategia PPP a țării respective (a se vedea secțiunea 5.6).

Graphical user interface, application

Description automatically generated

*Notă:* PEECD = Piețe Emergente și Economii în Curs de Dezvoltare; PPP = Parteneriat Public-Privat.

## 5.6. Provocarea pentru unele țări PEECD[[50]](#footnote-50) și în special pentru țările cel mai puțin dezvoltate: Necesitatea de a adapta abordarea PPP la contextul macroeconomic și la restricțiile pieței financiare

1. ***Provocarea reprezentată de disponibilitatea finanțării pe termen lung***

Finanțarea privată a PPP-urilor necesită finanțare pe termen lung, majoritatea acesteia trebuind sub formă de datorie, astfel încât să se maximizeze eficiența financiară prin amplificare[[51]](#footnote-51) (a se vedea secțiunea 7).

O structură financiară solidă presupune ca datoria să fie exprimată în aceeași monedă ca și veniturile debitorului (adică partenerul privat sau SPV-ul). Prin urmare, atunci când veniturile PPP sunt stabilite în moneda locală, datoria ar trebui să fie furnizată de creditori locali (cu excepția cazului în care moneda unei țări este o monedă supranațională, ca în cazul monedei euro). În caz contrar, proiectul va fi afectat de unul dintre cele mai grave și mai dificil de gestionat riscuri, și anume riscul valutar (dacă proiectul este finanțat cu o monedă străină și are loc o devalorizare a monedei locale, acest lucru duce la o creștere a valorii datoriei în monedă locală, care trebuie rambursată din veniturile devalorizate).

O țară care nu are un sistem financiar relativ dezvoltat - adică un sistem capabil să împrumute sume semnificative pe termen lung (de exemplu, peste 10 ani) - va trebui să se bazeze pe finanțarea transfrontalieră în valută forte, cum ar fi dolari americani sau euro. Cu toate acestea, ea va putea face acest lucru numai dacă una dintre următoarele opțiuni este disponibilă și credibilă:

* Mecanisme de acoperire a riscului valutar (cum ar fi *Swap* Valutar încrucișat [SVI], contracte de schimb valutar la termen etc.), care nu sunt de obicei disponibile pe piețele financiare nedezvoltate, dar care ar putea fi o opțiune în unele țări. Acesta este un domeniu în care băncile multilaterale de dezvoltare (BMD) pot juca un rol relevant prin furnizarea sau participarea la structurile SVI[[52]](#footnote-52);
* Asigurări sau garanții guvernamentale împotriva riscurilor de devalorizare. Acest lucru se poate face în grade diferite. La cel mai înalt grad, în PPP-urile cu plată din fonduri publice, acest lucru se face prin denominarea plății într-o monedă forte (de exemplu, în unele proiecte din Peru) sau, mai frecvent, prin asigurarea unei protecții a datoriei (mai degrabă decât prin includerea capitalului propriu) sub forma unor garanții directe pentru creditori. La un grad mai redus, aceasta se face prin garanții contractuale (adică prin furnizarea de compensații partenerului privat prin intermediul contractului atunci când devalorizarea atinge anumite praguri). Pentru ca această soluție să fie eficientă, garanțiile oferite de autoritatea contractantă ar trebui să fie în mod clar executorii (de exemplu, irevocabile și necondiționate), iar riscul de încălcare a unei astfel de obligații trebuie să fie acceptabil pentru creditori.

Atunci când nu este cazul, creditorii pot solicita accesul la garanții pentru riscuri politice (de exemplu, o asigurare din partea unei ACE) sau prezența unei BMD în calitate de co-împrumutător într-o structură de împrumut A/B (secțiunea 7.2 oferă mai multe informații despre rolul BMD și al ACE, inclusiv o explicație a structurilor de împrumut A/B).

O tehnică mai puțin eficientă de atenuare a riscului valutar, accesibilă doar în cazul proiectelor de tipul ’’*utilizatorul-plătește’’*, este aceea de a transfera riscul către utilizator, permițând partenerului privat să majoreze tarifele în funcție de indicele prețurilor de consum (IPC) și de cursul de schimb valutar.

* Reducerea semnificativă a dimensiunii pachetului de finanțare privată, acceptând că autoritatea publică va trebui să finanțeze direct o parte semnificativă a cheltuielilor de capital ale proiectului (sau să o facă indirect, printr-un împrumut public). Acest lucru se adaugă la alte tipuri de sprijin, cum ar fi garanțiile sau scrisorile directe (secțiunea 7.3 explică mai detaliat abordarea de cofinanțare, iar capitolul 5.4 oferă detalii suplimentare privind diferitele forme de sprijin financiar public pentru a crește fezabilitatea comercială). De exemplu, pentru noul spital național de referință din Lesotho, în valoare de 150 de milioane de dolari, dezvoltat în cadrul unui PPP integrat cu o durată contractuală de 18 ani, guvernul a contribuit cu 37% din cheltuielile de capital, iar datoria a fost furnizată de Banca de Dezvoltare a Africii de Sud, cu un acord de împrumut direct semnat de guvern pentru a îmbunătăți solvabilitatea proiectului[[53]](#footnote-53) .

Unele proiecte bazate pe taxe colectate de la utilizatori (denominate în moneda locală) oferă posibilitatea de a transfera riscul valutar către utilizatori prin creșterea tarifelor. Cu toate acestea, această protecție este ineficientă în cazul unor devalorizări semnificative, deoarece acestea vor afecta puternic cererea/utilizarea infrastructurii sau creșterea tarifelor va duce la proteste publice semnificative.

Autoritățile publice ar trebui să fie conștiente de faptul că asumarea riscului de schimb valutar le poate crește semnificativ pasivele și ar trebui să includă acest risc în analiza RCP.

În cazul în care niciuna dintre aceste strategii nu este fezabilă sau disponibilă, sau dacă autoritatea publică nu consideră că este eficient să își asume astfel de riscuri, pot fi asumate unele strategii subsidiare.

* să se concentreze sau să limiteze PPP-urile cu finanțare privată la proiecte care generează venituri în valută forte (de exemplu, porturi, aeroporturi etc.), astfel încât veniturile să corespundă cu finanțarea transfrontalieră. De exemplu, în Africa Subsahariană, între 1996 și 2007, majoritatea proiectelor de infrastructură cu participare privată au fost porturi maritime (Banca Mondială - Farquharson, Torres de Mästle și Yescombe, cu Encinas 2011); și
* să se concentreze sau să limiteze PPP-urile în general la cele fără finanțare privată, pentru a dobândi cunoștințe și maturitate în managementul modelului PPP. Acest lucru se realizează prin extragerea raportului calitate-preț prin intermediul opțiunii PPP în cadrul acelor proiecte și al acelor scheme PPP care nu depind de finanțarea pe termen lung (de exemplu, utilizând PEOM în loc de PEFOM și aplicând conceptul de PPP numai la contractele de servicii și de management).

1. ***Restricții bugetare/Capacitatea financiară a autorității publice***

Indiferent dacă proiectele dintr-o țară au sau nu acces la finanțare pe termen lung în monedă locală, contractele PPP trebuie să fie plătite (de către publicul larg, în calitate de contribuabili, sau de către utilizatorii direcți), iar autoritățile publice trebuie să recunoască faptul că infrastructura implică un consum intensiv de capital.

Țările (și, în cadrul țării, diferite niveluri de guvernare - a se vedea caseta 1.19) cu constrângeri bugetare semnificative și niveluri în general scăzute ale veniturilor personale, cunoscute sub numele de țări cu venituri mici (TVM)[[54]](#footnote-54) ar trebui să evalueze cu atenție impactul financiar al unui PPP asupra bugetului și, în cazul proiectelor de tipul ’’*utilizatorul-plătește”*, asupra capacității de plată a persoanelor[[55]](#footnote-55). Taxele de finanțare datorate naturii de finanțare privată a PPP-urilor pot fi copleșitoare pentru unele țări, caz în care ar fi mai bine să se apeleze la livrarea de infrastructură convențională și la datoria publică, inclusiv la datoria furnizată de băncile de dezvoltare.

În cazul în care există restricții bugetare, dar un acces rezonabil la finanțare pe termen lung în monedă locală, PPP-urile de tipul ’’*utilizatorul-plătește”* și PPP-urile cu finanțare privată cu o capacitate puternică de generare de venituri (generatoare de venituri) ar trebui să fie în continuare posibile, cu condiția ca disponibilitatea de a plăti să fie testată și taxele de utilizare să fie accesibile pentru populație (adică guvernul ar trebui să fie extrem de precaut în ceea ce privește evaluarea socio-economică în cazul proiectelor finanțate prin taxe de utilizare sau tarife).

O strategie adecvată este, de asemenea, concentrarea pe PPP-uri care nu necesită investiții intensive de capital și/sau PPP-uri de servicii.

|  |
| --- |
| CASETA 1.19: Provocarea pentru administrația locală  În general, pentru guvernele și autoritățile sub-suverane este mai greu să aibă acces sau să acceseze finanțare privată în condiții rezonabile, în special în țările în curs de dezvoltare. Acest lucru se poate întâmpla la nivelul statelor sau al regiunilor, dar mai ales la nivelul administrațiilor locale. Această situație este exacerbată de tendința de descentralizare tot mai accentuată a competențelor de la guvernele centrale către municipalități/guvernări locale.  Exercitarea prudenței și a realismului este și mai necesară la nivelul administrației locale. Aceste administrații ar trebui să își asume doar angajamente pe termen lung proporționale cu capacitatea lor de venituri. În plus, acestea ar trebui să ia în considerare caracterul adecvat al nivelurilor tarifare pentru serviciile municipale și să se asigure că subvenționarea necesară a anumitor servicii publice este dimensionată și structurată în mod corespunzător.  Percepția riscurilor poate supraaprecia capacitatea reală a administrațiilor locale. Guvernele centrale dispun de mecanisme de subvenționare a dezvoltării de proiecte de către administrațiile regionale și locale, ceea ce reprezintă un mandat în anumite sectoare sau proiecte specifice.  Din acest motiv, un management adecvat al politicii PPP ar trebui să includă modalități și căi de sprijin la nivelul guvernului central și dezvoltarea PPP-urilor de către guvernele subnaționale (prin cofinanțare prin granturi, împrumuturi publice sau credite). În același timp, cadrul ar trebui să introducă mecanisme de control, astfel încât să se evite expunerea excesivă a autorităților și/sau promovarea unor proiecte nefezabile. |

1. ***Percepția riscului de țară***

Riscul de țară reprezintă ansamblul de riscuri asociate investițiilor într-o țară străină, inclusiv riscul de schimb valutar, riscurile economice (evoluția PIB-ului, riscul de inflație), riscurile de transfer (riscul de a suferi un blocaj în repatrierea distribuțiilor și a fluxurilor de numerar către investitor), riscurile [politice](http://www.investopedia.com/terms/p/politicalrisk.asp), riscurile sociale (inclusiv riscul de revolte generale), riscurile de [reglementare și juridice (riscul ca dispozițiile legale existente să afecteze un investitor străin sau să fie mai oneroase decât în țara de origine), corupția și riscul suveran](http://www.investopedia.com/terms/s/sovereignrisk.asp) (riscul de nerespectare a obligațiilor financiare de către țara respectivă) [[56]](#footnote-56).

Climatul de afaceri dintr-o țară (riscul de a fi nefavorabil), inclusiv legislația generală care afectează o afacere normală (legislația muncii, fiscalitatea, sistemul judiciar etc.), starea infrastructurii necesare pentru afacere, dezvoltarea sau restricțiile de pe piața de aprovizionare (în special disponibilitatea unei forțe de muncă calificate și a unor subcontractanți locali solvabili) pot fi considerate parte a conceptului de risc de țară sau, în orice caz, factori distinctivi pentru un investitor atunci când abordează o piață emergentă.

Trebuie remarcat faptul că unele dintre riscurile acceptate ca parte sau componente ale "riscului de țară" se pot suprapune sau pot fi utilizate în mod distinct de diferiți autori. De exemplu, riscurile politice sunt asumate de industria asigurărilor ca incluzând riscul de război, revolte generale și transferabilitatea sau convertibilitatea monedei. Confiscarea, naționalizarea sau exproprierea sunt considerate evenimente incluse în riscurile politice. Riscul suveran poate fi considerat o subcategorie sau o potențială concretizare a riscului politic[[57]](#footnote-57).

De obicei, percepțiile unui risc de țară ridicat și ratingurile de credit scăzute sunt corelate cu lipsa de dezvoltare a pieței financiare și cu un buget precar. Percepția unui risc de țară ridicat (în special nivelurile ridicate de corupție, instabilitatea politică și socială ridicată, conflictele sociale etc.), împreună cu o bonitate slabă de credit (adică percepția ridicată a riscului suveran de către creditorii străini) reprezintă obstacole uriașe în calea dezvoltării PPP-urilor cu finanțare privată.

În astfel de țări, PPP-urile pot fi în continuare o abordare utilă și valoroasă pentru proiectele care nu necesită investiții intensive de capital și pentru proiectele de tip "numai servicii", iar acestea ar trebui să fie în centrul atenției, cu excepția cazului în care există un acces clar la asigurarea împotriva riscurilor politice oferită de BMD sau de ACE.

1. ***Concluzii***

Pentru țările cu niveluri foarte scăzute de venituri, cu o instabilitate politică și socială ridicată și cu piețe financiare locale limitate, utilizarea PPP-urilor ca opțiune pentru finanțarea și managementul noilor infrastructuri trebuie analizată cu atenție. Atunci când stabilește strategia de PPP, un TCMPD trebuie să fie realist și prudent.

O abordare modestă și realistă, care adaptează strategia guvernului pentru PPP la restricțiile pieței și la capacitatea bugetară a țării, a fost pusă în aplicare de unele țări (un exemplu notabil fiind Bangladesh[[58]](#footnote-58) ).

## 5.7. Concluzii: Ce trebuie și ce nu trebuie făcut

Caseta 1.20 prezintă un rezumat al principalelor recomandări privind PPP-urile ca opțiuni potențiale pentru achiziționarea de infrastructură publică.

|  |  |
| --- | --- |
| CASETA 1.20: Ce trebuie făcut și ce nu trebuie făcut | |
| **Do** | **Nu.** |
| PEECD, TCMPD: Adaptați strategia PPP la contextul politic, social și economic, în conformitate cu principiile realismului și prudenței. | PEECD, TCMPD: Nu planificați și nu anunțați programe PPP ambițioase care ar putea fi peste potențialul dumneavoastră (în ceea ce privește accesibilitatea și accesul la investiții și finanțare internațională). Nu definiți/selectați proiecte nerealiste și, în special, nu specificați utilizarea unor tehnologii nefiabile sau netestate. |
| Selectați proiectele adecvate. | Nu utilizați PPP pentru proiecte mici (ca regulă generală). Încercați să grupați/proiecte mici (de exemplu, un grup de stații de epurare a apelor reziduale (SEAR), în loc să le achiziționați în cadrul unor procese separate. |
| Selectați candidații PPP corespunzători. Căutați eficiența inerentă a PPP-urilor, maximizați-o și protejați-o. | Nu utilizați PPP doar pentru că nu este contabilizat ca datorie publică.  Nu folosiți PPP ca opțiune decât dacă proiectul este potrivit pentru a fi un PPP, adică dacă este posibil să obțină eficiența așteptată (capitolul 3 oferă informații despre cum să selectați un proiect ca fiind un candidat potrivit pentru PPP).  Folosiți livrarea PPP atunci când proiectul oferă RCP, iar opțiunea PPP consolidează RCP (a se vedea capitolul 4 pentru mai multe informații despre analiza RCP). |
| Recunoașteți cerințele extrem de exigente în materie de resurse ale instrumentului PPP și ale procesului de achiziții publice în cadrul PPP și fiți pregătiți din punct de vedere al capacităților.  PPP-urile necesită o participare semnificativă a autorității publice în toate etapele ciclului lor de viață. | Nu vă lansați într-un proces de PPP decât dacă cunoașteți sau recunoașteți capacitățile și resursele speciale/specifice necesare și complexitatea sporită a procesului.  În multe țări, instituțiile însărcinate cu dezvoltarea PPP-urilor se confruntă cu restricții enorme și au mari deficiențe. Cu toate acestea, se așteaptă de la ele să producă programe și proiecte care necesită un nivel de specializare și efort care le depășește capacitățile. |
| Evaluează/apreciază proiectele în detaliu pentru a asigura fezabilitatea. | Nu lansați un proiect PPP decât dacă sunteți sigur de fezabilitatea sa generală și de specificul fezabilității PPP, adică dacă proiectul este pregătit și evaluat în mod satisfăcător din punct de vedere economic, financiar, comercial, al accesibilității și tehnic (capitolul 4 tratează în întregime nevoile și domeniul de aplicare a evaluării proiectului). |
| Dedicați resurse pentru a structura în mod corespunzător licitația și contractul și pentru gestionarea întregului proces. | Gestiunea nu este suficientă. RCP inerent poate fi pierdut printr-o structurare inadecvată și o proiectare/redactare neclară.  Procesul de licitație ar trebui să asigure o concurență efectivă maximă în cadrul cerințelor de calificare (capitolul 5 se referă la necesitatea structurării și conceperii corespunzătoare a procesului de licitație și a contractului). |
| Acordați suficient timp pentru achiziție (pregătire, evaluare, structurare și licitație). | Nu vă grăbiți. Nu stabiliți termene prea ambițioase; sectorul privat este mai puțin dispus să liciteze pentru proiecte dacă nu are încredere în capacitatea autorității publice de a-și respecta calendarul. |
| Dedicați atenție și resurse pentru a gestiona contractul dincolo de achiziție. | Nu presupuneți că autoritatea publică va înceta activitatea în proiect după ce contractul este semnat. Autoritatea publică trebuie să gestioneze în mod proactiv contractul pe toată durata de viață a acestuia (capitolele 7 și 8 explică funcția de management a contractului). |
| Organizarea cadrelor guvernamentale, instituționale și politice pentru a aborda instrumentul PPP într-un mod programatic. Să controleze implicațiile fiscale și să evalueze proiectele și programele în vederea îmbunătățirii permanente. | Nu solicitați PPP ca strategie de politică (la nivel programatic) decât dacă sunteți instruiți și pregătiți (secțiunea 9 prezintă și discută rolul cadrelor de PPP, iar capitolul 2 explică ce constituie un cadru de PPP adecvat și care sunt principalele caracteristici ale programelor și cadrelor de reglementare ale PPP). |

# 6. Structura de bază tipică a unui proiect PPP

## 6.1. Introducere în structura de bază a proiectului PPP

Această secțiune explică în continuare structura de bază a unui PPP cu finanțare privată, considerând forma (sau domeniul de aplicare) unui PEFOM care a fost prezentat pentru prima dată în secțiunea 4.

Figura 1.10 ilustrează structura de bază a unui PPP obișnuit (în care întregul capital social al SPV-ului este furnizat de sectorul privat). Această structură poate fi utilizată atât pentru PPP-urile de tipul ’’*utilizatorul-plătește”*, cât și pentru cele de tipul ’’*autoritatea publică-plătește”*. Structura din figura 1.10 nu include "plățile către autoritatea publică ", ceea ce ar putea fi cazul în unele proiecte suprafezabile, de tipul ’’*utilizatorul-plătește”*. Aceasta și alte posibile variații sunt discutate atunci când se explică relația principală și fluxurile de numerar inerente structurii.

În linii mari, structura proiectului se referă la arhitectura relațiilor contractuale și a fluxurilor de numerar care guvernează dezvoltarea și durata de viață a proiectului.

Principala relație și elementul central în ceea ce privește structura proiectului este acordul de PPP sau contractul de PPP[[59]](#footnote-59) (denumit și "contract în amonte") dintre autoritate și partenerul privat. Acesta este elaborat de către autoritate și reglementează drepturile și obligațiile partenerului privat căruia îi vor fi delegate sau contractate dezvoltarea și managementul infrastructurii. Întrucât contractul este elementul principal sau de bază al structurii proiectului, structura proiectului PPP și contractul de proiect PPP pot fi utilizate în mod interșanjabil în prezentul Ghid PPP.

Prin urmare, structura proiectului PPP se va baza în primul rând pe domeniul de aplicare al contractului (care delimitează sfera de responsabilități a partenerului privat), cu mențiunea că domeniul de aplicare și structura pot varia între proiectele din același sector și tip de infrastructură (a se vedea exemplele din secțiunea 6.3).

Structura proiectului va reflecta, de asemenea, structura financiară (modul în care partea privată va fi compensată sau plătită pentru lucrări și servicii) și structura de risc a contractului de PPP (adică modul în care este calificată sfera responsabilităților în ceea ce privește riscurile), precum și alte dispoziții. Capitolul 5 tratează în detaliu structurarea contractului de PPP. Mecanismul de plată se află în centrul structurii financiare și de risc și este introdus în secțiunea 6.2.

După cum este descris mai jos (a se vedea caseta 1.21), partenerul privat va fi, de obicei, sub forma unei Entităţi cu scop special (SPV), adică o societate de proiect creată pentru a dezvolta și gestiona proiectul.

SPV-ul va "transfera" majoritatea drepturilor și obligațiilor către o structură de contracte în aval[[60]](#footnote-60) , alocând responsabilități, obligații, riscuri și fluxuri de numerar de la SPV la diferiți actori privați prin diferite acorduri.

* Acordurile acționarilor/ asociaților (în special cu investitorii financiari);
* Acorduri financiare sau de îndatorare;
* Contracte de construcții/inginerie, achiziții și construcții (EPC) și altele asemenea;
* Contractul sau contractele de O&M; și
* Contracte de asigurare și garanții.

Contractorii de construcții/IAC și O&M sau societățile de investiții aferente sunt, de asemenea, adesea acționari/asociați ai SPV-ului. Pot exista și alți acționari/asociați care sunt, în esență, investitori financiari care nu au alt rol în proiect decât acela de furnizori de capital. În general, nu este necesar să fii acționar/asociat pentru a acționa ca antreprenor (deși unele autorități publice pot solicita acest lucru în anumite proiecte).

Următoarele paragrafe se referă la figura 1.10 și sunt destinate să descrie în mod secvențial cele mai importante relații contractuale și fluxuri de obligații și fonduri.

A screenshot of a computer

Description automatically generated with low confidence

*Notă:* PEFOM=Proiectare-Execuție-Finanțare-Operare-Mentenanță; IAC=Inginerie, Achiziții și Construcții; O&M= Operare și Mentenanță; SPV= Entitate cu Scop Special.

### 1. Consorțiul constituie SPV-ul, care semnează contractul.

Autoritatea publică (autoritatea contractantă) încheie un contract cu un agent privat în vederea realizării unei infrastructuri noi (sau modernizate) prin PEFOM.

În mod obișnuit, autoritatea publică va atribui contractul unei companii sau unui grup de companii (consorțiu). După atribuirea contractului, consorțiul va trebui să constituie o anumită societate[[61]](#footnote-61) (Entitatea cu scop special, SPV) în conformitate cu legislația relevantă care reglementează constituirea societăților comerciale. SPV-ul va semna contractul cu autoritatea contractantă (această etapă este, de asemenea, denumită "închidere comercială"[[62]](#footnote-62) ), iar membrii consorțiului vor semna acordul de asociere (#1b).

Prin semnarea contractului, partenerul privat își asumă obligațiile descrise în contract, după cum urmează.

* să finalizeze proiectarea infrastructurii, să construiască sau să dezvolte activul de infrastructură (inclusiv să obțină toate autorizațiile necesare, dacă este obligat să facă acest lucru);
* să finanțeze lucrările și alte costuri de dezvoltare (costurile totale sau o parte relevantă în cazul în care contractul are o structură de cofinanțare cu finanțare nerambursabilă din partea guvernului); și
* Operarea și mentenanța activului (după punerea în funcțiune a activului și obținerea aprobărilor și autorizațiilor).

### 2. SPV-ul execută acordurile financiare și pune în aplicare structura sa contractuală (contracte de proiect în aval).

După semnarea contractului, SPV-ul va face următoarele.

* încheie acordurile de garantare pentru garanția de bună execuție;
* Încheierea contractelor și a polițelor de asigurare[[63]](#footnote-63) ;
* încheie acordurile de finanțare, adică acordurile de împrumut[[64]](#footnote-64) , denumite în mod obișnuit și "închidere financiară" (nr. 2); și
* încheierea contractelor "în aval", adică a contractelor cu antreprenorii sau IAC și a contractelor de operare și mentenanță cu antreprenorii O&M. (#2b și #2c[[65]](#footnote-65) )

În unele proiecte, autoritatea va încheia un acord direct cu creditorii (nr. 2d) (a se vedea secțiunea 7.5).

Prin intermediul contractelor din aval, partenerul privat deleagă responsabilități și transferă riscurile către terți în schimbul unui preț (menționând că acești terți pot aparține aceluiași grup de societăți, ca și un acționar al SPV-ului).

În cele mai multe situații, va exista un singur contract de construcție cu un singur antreprenor sau cu un grup de antreprenori care acționează ca o asociere în participațiune. Cu toate acestea, în cazul proiectelor mai complexe, pot exista mai multe contracte pentru anumite părți ale lucrărilor de construcție.

De exemplu, un proiect de metrou ușor poate implica lucrări de furnizare, instalare și construcție. SPV-ul poate încheia un singur contract cu un grup de societăți care vor împărți lucrările între ele. Alternativ, SPV-ul poate încheia contracte separate cu diferite grupuri de antreprenori pentru elementele specifice ale dezvoltării sistemului feroviar: lucrări civile, căi ferate, sisteme (electrice, de semnalizare și comunicații) și material rulant. În primul caz, riscul este transferat grupului de antreprenori în ceea ce privește integrarea corespunzătoare a tuturor elementelor sistemului, iar în cel de-al doilea caz, acesta este păstrat de către SPV.

### 3. Lucrările de construcție sunt executate, iar fondurile (încasările din împrumuturi și contribuții de capital) sunt plătite (#3 și #3a). SPV-ul plătește antreprenorii (#3c).

Construcția va începe, de obicei, atunci când autoritatea contractantă dă ordinul de construcție. Acest lucru se întâmplă după ce este aprobată forma finală a proiectului și sunt îndeplinite alte condiții prestabilite. Unele dintre condițiile prestabilite pot fi responsabilitatea autorității contractante (de exemplu, asigurarea dreptului de trecere sau a terenului), iar altele pot fi cerințe ale creditorilor (cum ar fi obținerea aprobării finale a unor autorizații).

În unele țări, practica bancară poate fi ca acționarii SPV-ului să fie obligați să investească în capital înainte de a efectua trageri din sumele de împrumut acordate de creditori. În alte țări, tragerile din împrumut vor avea loc în paralel cu investițiile în capitaluri proprii, în procente fixe[[66]](#footnote-66) .

Antreprenorului i se plătește prețul contractului de construcție în mod progresiv, așa cum s-a convenit în contract. În unele proiecte, acesta poate primi un avans pentru colectarea de materiale, utilaje și echipamente, iar în alte proiecte, poate primi o parte relevantă din preț la finalizarea lucrărilor.

Cu toate acestea, cea mai frecventă abordare este reprezentată de plățile lunare progresive contra facturării succesive și parțiale a lucrărilor executate. Lucrările vor fi în mod obișnuit examinate de consilieri tehnici numiți de creditori.

Pentru a garanta performanțele corespunzătoare ale proiectului pentru SPV și creditori, contractul de construcție va solicita antreprenorului să furnizeze garanții, cum ar fi garanții bancare și/sau garanții ale societății-mamă.

În cadrul unui PPP tipic, așa cum este ilustrat în figura 1.10, cu finanțare totală din partea sectorului privat (prin intermediul capitalului propriu și al datoriei), partenerul privat nu va primi nicio plată din partea autorității publice sau a utilizatorilor până când lucrările nu sunt finalizate și puse în funcțiune. Cu toate acestea, în cazul în care un anumit proiect cu plată guvernamentală include mai multe instalații, autoritatea publică poate efectua plăți parțiale începând cu momentul în care fiecare instalație devine operațională, dar efectuând plățile integrale numai după ce toate instalațiile sunt operaționale. În plus, după cum s-a explicat în secțiunea 2, există variante de PPP-uri care combină finanțarea publică și privată (adică "scheme de cofinanțare"), în care partenerul public va efectua plăți în timpul sau la finalizarea construcției.

### 4. Începerea operaţiunilor (nr. 4) și SPV-ul începe să primească plăți de la autoritatea publică și/sau utilizatori (nr. 4b). SPV-ul plătește contractanții O&M (#4c).

În cazul majorității proiectelor, autoritatea contractantă autorizează începerea operațiunilor numai după ce construcția este finalizată și lucrările sunt puse în funcțiune. În cazul în care contractul este de tipul "utilizatorul-plătește", SPV-ul va fi autorizat să inițieze perceperea tarifelor de la utilizatori (în cazul unor proiecte care implică modernizarea infrastructurii de transport existente, perceperea tarifelor de la utilizatori poate avea loc în timpul construcției). În cazul în care contractul este de tip "statul plătește", SPV-ul va putea începe să factureze autoritatea contractantă cu frecvența stabilită în contract (de exemplu, lunar) și în conformitate cu mecanismul de plată definit în contract. Acestea vor fi până la o sumă egală cu plata oferită, minus deducerile sau reducerile de plată (a se vedea caseta 1.21 de mai jos).

Cu fondurile colectate, SPV-ul va compensa mai întâi costurile de operare și mentenanță, care corespund de obicei plăților datorate contractorilor de O&M. În al doilea rând, SPV-ul va plăti taxele și va constitui rezervele prevăzute de lege și de contract. Fondurile rămase vor fi utilizate pentru plata dobânzilor și rambursarea datoriilor, precum și pentru a face distribuiri acționarilor/asociaților.

Sumele care urmează să fie plătite contractorilor de O&M pot fi o sumă anuală fixă sau pot fi variabile (ca procent din venituri, în special atunci când fluxul de venituri al companiei de proiect se bazează pe cerere sau pe volum). Aceste sume vor face, de obicei, obiectul acelorași deduceri și/sau daune-interese care afectează veniturile inițiale ale SPV-ului, transferând parțial sau total riscurile de performanță către contractanții O&M.

În timpul fazei de operare, vor trebui făcute o serie de investiții (reînnoiri sau reinvestiții, denumite uneori și "mentenanță majoră" sau "costuri pe durata ciclului de viață") pentru a menține activul în condiții adecvate pe toată durata de viață a contractului. Aceste lucrări sunt efectuate, de obicei, de către contractanții O&M în cadrul contractelor de O&M, dar ar putea fi tratate și contractate separat în cadrul unui contract specific pentru reînnoiri.

### 5. Rambursarea împrumutului (nr. 5) și distribuiri

Profilul de rambursare este, de obicei, definit în prealabil în acordurile financiare și este construit astfel încât să respecte rata adecvată de acoperire a serviciului datoriei.

Veniturile pot fi plătite deținătorilor de capitaluri proprii numai atunci când costurile de O&M, impozitele și obligațiile privind datoriile sunt plătite conform programului și când rezervele sunt finanțate în mod corespunzător. Acordurile financiare includ, de obicei, restricții suplimentare privind plățile către deținătorii de acțiuni.

Concluzia este că grosul randamentului pentru acționari/asociați (sub formă de dividende (#5b)) va fi obținut doar în etapele ulterioare ale contractului[[67]](#footnote-67) .

### 6. Predarea-primirea

Cu excepția cazului în care are loc un eveniment de reziliere anticipată (adică, contractul este reziliat înainte de expirarea termenului inițial din cauza unei neîndepliniri grave din partea partenerului privat, a unui caz de forță majoră sau a unei decizii unilaterale a autorității contractante), contractul va expira în conformitate cu clauzele acestuia.

În acel moment, infrastructura va reveni în mâinile autorității publice, care poate să liciteze din nou managementul activului într-un nou contract, să încheie acte juridice asupra O&M-ul activului în cadrul unor contracte pe termen mai scurt, după cum poate la fel de bine opta să gestioneze ea însăși activul.

Predarea activului în mâinile publicului este, de asemenea, denumită în mod obișnuit "predare-primire". Este o bună practică să se solicite partenerului privat să predea infrastructura într-o anumită stare. Pentru a îndeplini aceste cerințe, partenerul privat va trebui să facă anumite investiții înainte de predare-primire. Acest lucru se face de obicei în ultimii ani (1-3 ani) înainte de data de expirare a contractului.

|  |
| --- |
| CASETA 1.21: Entitatea cu destinație specială (SPV) ca element comun al PPP-urilor  Un SPV este o societate creată special pentru a încheia contractul PPP respectiv. Ofertantul câștigător (de obicei, un consorțiu de societăți) va constitui SPV-ul după ce i se atribuie contractul, dar înainte de a-l semna. Membrii consorțiului vor subscrie la procentele prestabilite de acțiuni ale societății (conform angajamentelor asumate la depunerea ofertei). SPV-ul va fi cel care va semna contractul cu autoritatea contractantă.  În unele țări, nu este obligatoriu ca un consorțiu să creeze un SPV pentru a încheia contractul. Cu toate acestea, prezentul Ghid PPP consideră că este o bună practică să se procedeze astfel.  Crearea unui SPV aduce următoarele beneficii pentru părți:   * Un SPV este o cerință obișnuită a creditorilor pentru a oferi finanțare prin tehnici de finanțare de proiect, deoarece permite un control mai bun al riscurilor de credit. Tehnicile de finanțare a proiectelor permit investitorilor de capital să își limiteze expunerea la risc și oferă un efect de levier ridicat fără a fi nevoie ca investitorii să ofere (în general) garanții corporative. În plus, finanțarea este considerată în mod obișnuit ca fiind "în afara bilanțului" din perspectiva deținerii de către investitorii de capitaluri proprii (a se vedea "Introducere în finanțarea de proiecte" în anexa A). * Partea publică beneficiază, de asemenea, de existența unui SPV, deoarece aceasta înseamnă că partenerul părții publice va fi dedicat doar contractului PPP specific. Este obișnuit ca atât partea publică (prin cererea de oferte și prin contract), cât și creditorii să interzică SPV-ului să dezvolte alte proiecte, astfel încât singurul său obiect de activitate să fie livrarea lucrărilor și serviciilor din PPP.   Din acest ultim motiv, nu este neobișnuit ca cererea de ofertă să impună crearea unui SPV. Deși această cerință nu este universală, este considerată de prezentul Ghid PPP ca fiind o bună practică, cu excepția cazului în care există motive concrete pentru a nu proceda astfel. Acesta poate fi cazul proiectelor mici care nu necesită tehnici de finanțare de proiect (pentru a nu impune costuri de tranzacție inutile proiectului PPP) sau atunci când societatea care semnează contractul este o societate existentă (deținută de stat) care va fi transformată în *întreprindere mixtă* prin intermediul structurii de asociere în participațiune PPP. |

## 6.2. Structura contractului PPP (în amonte) și prezentarea mecanismul de plată

Structura contractului PPP (în amonte) este stabilită de autoritatea publică.

După cum am explicat în detaliu în capitolul 5, structurarea contractului implică o serie de aspecte: obiectul și răspunderea, structura financiară și structura riscului. Aceasta definește termenii comerciali ai contractului, în mod special termenii financiari sau "structura financiară a contractului PPP" (modul în care va fi plătit partenerul privat) și termenii de alocare a riscurilor sau "structura riscului contractului PPP" (modul în care riscurile sunt alocate fiecărei părți din contract). În cazul proiectelor de tipul “*autoritatea publică-plătește”*, mecanismul de plată se află în centrul structurii financiare și de risc. Noțiunea mecanismului de plată este introdusă în prezenta secțiune.

Structura financiară compensează partenerul privat pentru investiția sa și pentru costurile curente. În cazul PPP-urilor de tipul “*autoritatea publică-plătește”*, majoritatea veniturilor ar trebui să depindă de performanță, iar mijloacele de compensare a partenerului privat sunt în mod normal denumite mecanisme de plată.

Mecanismul de plată reprezintă principala sursă de venit pentru partenerul privat pentru lucrările și serviciile pe care acesta le execută (proiectare, construcție și alte lucrări de dezvoltare), managementul ciclului de viață (mentenanță semnificativă), operare și mentenanță curentă). Alte potențiale venituri pot lua forma unor plăți directe sau granturi pentru lucrările de construcție, granturi de funcționare sau subvenții, dreptul de a colecta tarife de la utilizatori sau venituri din operarea unor activități colaterale (de exemplu, hoteluri, benzinării și așa mai departe).

De asemenea, dreptul de a percepe tarife de la utilizatori în cadrul PPP-urilor de tipul "*utilizatorul-plătește*" este considerat uneori o formă de mecanism de plată[[68]](#footnote-68). Cu toate acestea, prezentul Ghid PPP consideră că este mai corect să se utilizeze termenul de mecanism de plată numai în contextul PPP-urilor de tipul “*autoritatea publică-plătește*” sau al PPP-urilor de tipul „*utilizatorul-plătește*”, în care există o componentă clară de plăți publice.

Într-un PPP de tipul “*autoritatea publică-plătește*”, conceperea mecanismului de plată este esențială din mai multe considerente; acestea sunt legate de nevoia de aliniere a intereselor între cele două părți și de transferul eficient al riscurilor;

* Un PPP transferă riscurile de construcție, inclusiv durata de execuție. Plățile ar trebui efectuate numai după ce activul este operațional, adică în funcțiune, deoarece numai din acel moment activul de infrastructură (ca investiție publică) generează valoare pentru utilizator (utilizatorul fiind publicul larg sau guvernul în calitate de furnizor de servicii publice, de exemplu, în cazul infrastructurii sociale); și
* PPP-urile, în special proiectele de tipul “*autoritatea publică-plătește*”, sunt legate de servicii. Plățile ar trebui efectuate numai în măsura în care activul este operațional sau, de exemplu, atunci când serviciul prestat de partenerul privat către utilizatori este disponibil (atunci când un serviciu public este inclus în obiectul contractului). Infrastructura nu ar trebui să fie pur și simplu construită, ci menținută într-o stare tehnică constantă pentru a furniza nivelul necesar de servicii. Prin urmare, serviciul prestat trebuie să îndeplinească "cerințele de performanță".

De asemenea, plățile ar trebui să compenseze în mod integrat nu numai costurile O&M și de modernizare, ci și investiția inițială de capital. Acest lucru înseamnă că investiția (și, prin urmare, construcția) este expusă riscului de variație a performanței sau a calității serviciului.

* În cadrul PPP-urilor, plățile se fac pentru rezultate și nu pentru mijloace. Aceasta corespunde nivelului de inovare necesar pentru a furniza un serviciu optim în modul cel mai eficient din punct de vedere al costurilor. Prin urmare, plățile nu sunt acordate pe măsură ce partenerul privat suportă costuri, ci în funcție de îndeplinirea sau nu a "specificațiilor de performanță" (acesta este un alt termen utilizat pentru cerințele de performanță în contextul PPP).

Există două tipuri principale de mecanisme de plată (cu o serie de variații și combinații):

* **Plăți de disponibilitate**: Plata se acordă atâta timp cât activul este disponibil și, în funcție de disponibilitate, vor avea loc deduceri sau reduceri. Termenul disponibil poate avea două semnificații: disponibilitate de utilizare sau disponibilitate prezumată. Primul termen se referă la capacitatea reală a unui utilizator de a utiliza activul (de exemplu, drumul poate fi utilizat în condiții de siguranță rezonabile), iar cel de al doilea termen se referă la îndeplinirea nivelului de serviciu stabilit prin contract (de exemplu, drumul nu are mai mult de o bandă de circulație sau o bandă din 3 benzi închise pe o secțiune). Plățile pot fi, de asemenea, condiționate de îndeplinirea cerințelor de calitate. În unele proiecte, aspectele legate de calitate pot fi incluse în conceptul de disponibilitate. În alte proiecte, cerințele de calitate sunt separate de cerințele de disponibilitate. Este o bună practică ca în toate PPP-urile cu plăți de disponibilitate autoritatea publică să analizeze cu atenție dacă există elemente de calitate care ar trebui să fie introduse în mecanismul de plată. Acest lucru se poate realiza fie prin calificarea nerespectării standardelor de calitate drept "indisponibilitate", fie prin utilizarea unei baze separate pe baza căreia se pot face deduceri de plăți.

Plățile pot fi, de asemenea, condiționate de îndeplinirea cerințelor de calitate. În unele proiecte, aspectele legate de calitate pot fi incluse în conceptul de disponibilitate. În alte proiecte, cerințele de calitate sunt separate de cerințele de disponibilitate. Este o bună practică ca în toate PPP-urile cu plăți de disponibilitate, autoritatea publică să analizeze cu atenție dacă există elemente de calitate care ar trebui să fie introduse în mecanismul de plată. Acest lucru se poate realiza fie prin calificarea nerespectării standardelor de calitate drept "indisponibilitate", fie prin utilizarea unei baze separate pe baza căreia se pot face deduceri de plăți.

* **Plăți per volum**: Plata depinde de numărul de utilizatori (de exemplu, plata unei taxe de drum din umbră pentru o autostradă fără taxă) sau de alte rezultate măsurate în funcție de volum (de exemplu, metri cubi de apă tratată într-o stație de tratare a apelor uzate).

Având în vedere că mecanismul de plată trebuie să protejeze și chiar să maximizeze alinierea intereselor, tipul de mecanism de plată ce urmează a fi utilizat trebuie analizat cu atenție. De exemplu, într-un PPP pentru un spital, autoritatea publică nu ar trebui să aibă ca obiectiv existența unei cereri mai mari din partea publicului pentru serviciile clinice prestate în cadrul spitalului, ci că unitatea spitalicească să garantează un standard adecvat de disponibilitate sau funcționalitate în ceea ce privește confortul, spațiul, siguranța, curățenia și alți parametri de calitate.

Plățile per volum sunt utile atunci când există un obiectiv guvernamental de maximizare a utilizării activului (de exemplu, transportul public). În unele proiecte, aspectele privind calitatea și considerațiile legate de alocarea riscurilor pot justifica aplicarea unor mecanisme de plată bazate pe disponibilitate sau pe calitate împreună cu plăți limitate legate per volum.

În cazul PPP-urilor de tipul "*utilizatorul-plătește*", faptul că partea privată primește venituri din utilizarea publică a infrastructurii oferă un stimulent puternic pentru a asigura disponibilitatea infrastructurii. Cu toate acestea, partea privată este mai puțin stimulată să asigure rezultate de calitate atunci când acestea nu afectează în mod semnificativ cererea de utilizare a infrastructurii. De exemplu, în cazul unui PPP pentru un drum cu taxă, este posibil ca partea privată să nu fie stimulată să mențină drumul fără deșeuri sau să împiedice ca scurgerile de pe drum să inunde proprietățile din jur. Pentru a rezolva astfel de probleme, unele PPP-uri de tipul "*utilizatorul-plătește*" includ cerințe minime de servicii sau de calitate, partea privată fiind obligată să plătească penalități sau daune-interese către partea publică sau către utilizatori (de exemplu, sub forma unor reduceri ale taxelor de utilizare) în cazul în care cerințele nu sunt îndeplinite.

În capitolul 5 se regăsesc explicații suplimentare privind potențialele dezechilibrări și alte trăsături mai specifice care trebuie luate în considerare la conceperea unui mecanism de plată.

## 6.3. Exemple de diferite obiecte și structuri ale contractului

Obiectului contractului și, în consecință, structura acestuia pot varia semnificativ în cadrul proiectelor din același sector. În cele ce urmează sunt ilustrate principalele variațiuni identificate în trei sectoare care sunt reprezentative în acest sens.

* **Căi ferate**: Obiectul PPP poate include următoarele:
  + Exclusiv infrastructura (autoritatea publică reține operațiunile prin intermediul unei întreprinderi publice de stat, de exemplu PPP-urile pentru Transportul Feroviar de Mare Viteză [TFmV] din Franța) sau încredințează operațiunile unui alt partener privat;
  + Livrarea infrastructurii, a materialului rulant și a operațiunilor (de exemplu, toate PPP-urile pentru metrou și metrou ușor din Spania[[69]](#footnote-69)), într-o manieră integrată; și
  + Doar furnizarea și mentenanța materialului rulant, doar operațiunile de servicii (cu sau fără furnizarea și finanțarea materialului rulant) sau doar anumite sisteme sau elemente ale infrastructurii (de exemplu, PPP-urile TFmV din Spania pentru electrificare versus semnalizare și telecomunicații).
* **Apă**: Un PPP în domeniul apei poate include unul dintre următoarele obiecte:
  + Exclusiv o stație sau un grup de stații de tratare a apei, în cadrul unor contracte de tipul *off take* cu o companie de apă regională sau municipală;
  + modernizarea și O&M a unui întreg sistem, care include construirea și O&M a tuturor facilităților, mentenanța rețelei de apă (conducte, stații de pompare) și operarea serviciului la domiciliu (alimentare cu apă); și
  + Numai servicii de management pentru a sprijini furnizarea de servicii de alimentare cu apă (de exemplu, managementul colectării tarifelor).[[70]](#footnote-70)
* **Sănătate**: Un PPP în domeniul sănătății poate include următoarele:
  + Furnizarea integrată a infrastructurii (unitatea spitalicească), a managementului unității și, de asemenea, a serviciilor clinice;
  + Exclusiv furnizarea și mentenanța infrastructurii, dar lăsând serviciile clinice în mâinile agenției de sănătate publică (acesta este modelul predominant în Canada, Africa de Sud, Spania și Regatul Unit, printre altele);
  + Exclusiv furnizarea de servicii clinice; și
  + Exclusive echipamente medicale. Un exemplu remarcabil de PPP în domeniul sănătății, care include toate aspectele/integrat pe verticală, într-o țară mai puțin dezvoltată este PPP-ul pentru spitalul Masero din Lesotho[[71]](#footnote-71) .

# 7. Modul de Finanțare a unui Proiect PPP cu Finanțare Privată: Sursa Finanțării pentru Plata Costurilor de Construcție

|  |
| --- |
| CASETA 1.22: O Clarificare Preliminară: Fonduri versus Finanțare  Finanțare reprezintă, în sensul în prezentul ghid PPP, sursa de bani necesară în avans pentru a acoperi costurile de construcție a infrastructurii. În mod normal, finanțarea este obținută de către autoritatea publică din excedente sau împrumuturi publice (pentru achizițiile tradiționale de infrastructură) sau de către sectorul privat, prin atragerea de împrumuturi și capitaluri proprii (pentru PPP-uri).  Fondurile reprezintă, în general, sursa de bani necesară pentru a acoperi obligațiile de plată. În contextul unui PPP, se referă la sursa de bani necesară pe termen lung pentru a plăti partenerul privat al PPP pentru investițiile, costurile de operare și costurile de mentenanță aferente proiectului. Fondurile provin, de obicei, din impozite (în cazul PPP-urilor de tipul “*autoritatea publică-plătește*”) sau din tarife de utilizare (în cazul PPP-urilor de tipul „*utilizatorul-plătește*”). De asemenea, guvernele pot utiliza surse de finanțare specifice, una dintre cele mai relevante fiind "captarea valorii terenurilor[[72]](#footnote-72)". |

Partenerul privat răspunde pentru obținerea și asigurarea fondurilor necesare pentru dezvoltarea activului (adică pentru proiectare și execuție până la finalizarea activului), cu excepția cazului în care autoritatea publică asigură o parte din finanțare, dacă PPP-ul este structurat sub forma unei scheme cofinanțate. Fiind o metodă de achiziție cu finanțare privată, toate resursele (sau o parte semnificativă a acestora) pentru finanțarea capitalului investiției provin din sectorul privat. A se vedea caseta 1.22.

După cum am explicat anterior, PPP-urile presupun, de obicei, înființarea de către ofertantul câștigător a unei societăți specifice (SPV) având ca obiect principal de activitate realizarea proiectului (adică execuție, finanțare și O&M). SPV-ul semnează contractul, astfel încât toate drepturile și obligațiile sunt asumate de SPV. În consecință, toate fluxurile de numerar inerente proiectului sunt dirijate prin intermediul SPV, iar activele și pasivele aferente proiectului sunt înregistrate în bilanțul acestuia. Această operațiune este îndeobște denumită "*ring-fencing*", adică restricționarea fluxurilor de numerar.

La fel ca în cazul oricărei societăți private, fondurile care urmează să fie utilizate pentru dezvoltarea investiției (adică pentru finanțarea proiectului) vor fi, de obicei, o combinație de împrumuturi și capitaluri proprii, ceea ce asigură eficiență fiscală (prin crearea unui "*scut fiscal*") și eficiență generală, deoarece diminuează costul total al ansamblului resurselor financiare (costul mediu ponderat al capitalului, CMPC).

Metoda de finanțare cea mai frecventă și eficientă o reprezintă utilizarea "tehnicii de finanțare a proiectelor". Finanțarea de proiect oferă o serie de avantaje, în special un control mai mare al guvernanței și performanței proiectului de către creditori, precum și capacitatea sponsorilor de a obține fonduri de la terți fără a fi direct răspunzători față de creditori. Însă un proiect trebuie să îndeplinească anumite condiții pentru a avea acces la acest tip de finanțare (printre aceste condiții se numără cerințe specifice ale creditorilor legate de bancabilitate - a se vedea mai jos - și o dimensiune rezonabilă, astfel încât să compenseze costurile mai ridicate de tranzacție ale mecanismului).

Prin urmare, unele proiecte sunt finanțate prin "împrumuturi corporative" sau *"finanțare corporativă*"; aceasta înseamnă că finanțarea obținută sub formă de împrumut de către SPV este garantată în totalitate de către sponsor (investitorul de capital) sau că fondurile sunt obținute la nivel corporativ și transferate în întregime către proiect sub formă de capitaluri proprii (combinând acțiunile și împrumuturile subordonate ale sponsorului - a se vedea secțiunea 7.2).

În această secțiune se vor explica următoarele:

* Cum modul în care se utilizează gradul de îndatorare este primordial pentru rentabilitatea proiectului, iar cea mai frecventă structură de finanțare în cadrul proiectelor PPP se bazează pe tehnica finanțării proiectului (secțiunea 7.1). Această rubrică va prezenta, de asemenea, modul în care autoritatea contractantă trebuie să aibă în vedere "fezabilitatea comercială", inclusiv ușurința accesului sponsorului privat la împrumut (adică bancabilitatea) atunci când evaluează și pregătește proiectul;
* Diferitele categorii de fonduri (împrumuturi și capitaluri proprii) și subcategoriile sau instrumentele care se întâlnesc de obicei într-un proiect PPP. Potențialii furnizori de fonduri pentru fiecare categorie, precum și rolul BMD și al ACEX în finanțarea proiectelor (secțiunea 7.2);
* Modul în care autoritățile publice sunt preocupate de structura de finanțare privată, în plus față de preocupările referitoare la bancabilitate (secțiunea 7.3);
* Modul în care care autoritățile administrației publice pot asigura o parte din finanțare, alături de investițiile de capital și împrumuturi asigurate de sectorul privat, sub formă de granturi (adică, cofinanțare în termeni stricți) (secțiunea 7.4), precum şi motivele de a proceda astfel; și
* Modul în care o autoritate contractantă poate influența structura de finanțare a proiectului (în plus față de participarea prin granturi de capital) și motivele pentru care ar trebui să facă acest lucru pentru a proteja sau pentru a crește în mod suplimentar "fezabilitatea comercială" a proiectului prin intermediul unor măsuri explicite (sau pentru a crește gradul de accesibilitate) (secțiunea 7.5).

Figura 1.11 ilustrează conținutul de bază a bilanțului unei societăți de proiect PPP la finalizarea construcției și începerea activității.

**Chart, treemap chart

Description automatically generated**

*Notă:* CAPEX = cheltuieli de capital.

## 7.1. Finanțarea privată și finanțarea proiectelor[[73]](#footnote-73)

Fiind o metodă de achiziție cu finanțare privată, toate (sau majoritatea) resurselor pentru finanțarea capitalului de investiție sunt asigurate de sectorul privat.

Structura PPP atribuie unui agent privat, prin intermediul unui contract, dezvoltarea și operarea sau operarea comercială a unui bun public (în anumite reguli și condiții). În mod normal, partenerul privat va înființa un SPV, de obicei sub forma unei societăți cu răspundere limitată. Scopul specific al SPV-ului este de a dezvolta și apoi de a desfăşura activitatea specifică de infrastructură, utilizând activul de infrastructură.

Partenerul privat este responsabil pentru asigurarea fondurilor necesare pentru dezvoltarea afacerii (adică pentru proiectare și execuție până la finalizarea activului), cu excepția cazului în care guvernul acționează în calitate de co-creditor sau partener de capital sau, mai frecvent, asigură o parte din fonduri dacă PPP-ul este un proiect cofinanțat (sub forma unei finanțări publice nerambursabile).

La fel ca în orice afacere bazată pe utilizarea intensivă a capitalului, sponsorul va folosi instrumente de datorie pentru a impulsiona investiția. Acest lucru se datorează dimensiunii investiției și rentabilității datoriei, atunci când aceasta este disponibilă la rate și în condiții adecvate.

În mod normal, finanțarea datoriei este asigurată prin intermediul tehnicii de "finanțare a proiectului". Finanțarea de proiect este o tehnică de finanțare fără recurs, în care creditorii de proiect pot fi plătiți numai din veniturile SPV-ului, fără a recurge la investitorii de capital[[74]](#footnote-74). Obligațiile societății din cadrul proiectului sunt separate de cele ale investitorilor de capital, iar datoria este garantată de fluxurile de numerar ale proiectului. Finanțarea va fi o combinație de capitaluri proprii (furnizate de acționarii societății de proiect, care la rândul lor sunt membrii consorțiului câștigător al licitației) și datorii (furnizate de creditori, cum ar fi băncile comerciale sau alți agenți de creditare[[75]](#footnote-75)). Capitalurile proprii vor suporta întotdeauna pierderile proiectului înaintea datoriilor, deoarece plățile către capitalurile proprii sunt întotdeauna subordonate serviciului datoriei. Serviciul datoriei este fixat într-un program de îndatorare cu un calendar contractual de plată care cuprinde principalul și dobânda. Prin urmare, capitalul propriu necesită un preț (randament) mai mare decât datoria (a se vedea cascada fluxurilor de numerar din Anexa A).

Fiind o tehnică bazată pe fiabilitatea viitoarelor fluxuri de numerar, cerința creditorilor de a exista o investiție semnificativă în capital este o condiție esențială pentru accesul la facilitatea de împrumut, pe lângă clauzele standard legate de ratele minime de acoperire (Rata de Acoperire a Duratei de Viață a Creditelor – RADVC[[76]](#footnote-76) și, în special, Rata de Acoperire a Serviciului Datoriei – RASD[[77]](#footnote-77)).

Structura financiară tipică are un raport datorii/capitaluri proprii cuprins între 60:40 și 80:20, unele proiecte având structuri financiare mai agresive (sau mai puțin agresive), după cum se explică mai jos.

În general, datoriile necesită randamente mai mici decât capitalurile proprii sub formă de dobânzi. Prin urmare, din perspectiva sectorului public/guvernamental, efectul de levier este pozitiv, deoarece mix-ul de costuri financiare (CMPC[[78]](#footnote-78) ) este mai mic. Prin urmare, plățile necesare din partea autorității publice pentru ca proiectul să fie fezabil din punct de vedere comercial sunt mai mici. Sau, în cazul PPP-urilor de tipul "*utilizatorul-plătește*", probabilitatea ca proiectul să fie auto-sustenabil este mai mare.

Finanțarea proiectelor oferă câteva avantaje importante.

* Autoritatea va beneficia de o supraveghere de către creditor a guvernanței și a performanței proiectului, supraveghere ce este inerentă acestei tehnici. Fiabilitatea fluxurilor de numerar este în centrul finanțării proiectelor, deoarece fluxurile de numerar ale proiectului reprezintă singura bază pentru recuperarea împrumutului. Prin urmare, creditorii vor adăuga un nivel suplimentar de diligență la evaluarea guvernamentală și la propria diligență a ofertanților în ceea ce privește proiectul; și
* Finanțarea proiectelor permite sponsorilor să obțină fonduri de la terți fără a fi direct răspunzători față de creditori. Prin urmare, acest lucru permite o capacitate mai mare de capitaluri proprii pentru a investi în mai multe proiecte, menținând în același timp o structură financiară sănătoasă la nivel corporativ.

Din aceste motive, guvernele trebuie să acorde atenție bancabilității atunci când evaluează și structurează un proiect PPP. Bancabilitatea este un element intrinsec al fezabilității comerciale (testele de fezabilitate comercială, inclusiv evaluarea bancabilității, fac parte din exercițiul de evaluare și, ca atare, sunt prezentate în capitolul 4).

Bancabilitatea unui proiect poate fi definită ca fiind nivelul de disponibilitate a potențialilor creditori de a finanța proiectul, adică cu ce sumă și în ce condiții. O bancabilitate mai mare înseamnă acces la o finanțare mai mare și/sau condiții mai bune în ceea ce privește valoarea datoriei (efectul de levier), durata și costurile împrumutului. Valoarea datoriei și, prin urmare, gradul de îndatorare va depinde de lichiditățile disponibile în fiecare an pentru serviciul datoriei (prin urmare, de valoarea veniturilor proiectate și examinate de creditori și/sau de consilierii săi în cadrul unui proces de *due diligence*) și de fiabilitatea acestora. În cazul în care potențialii creditori consideră că proiectul prezintă un nivel inacceptabil de risc și incertitudine, aceștia nu vor acorda finanțare, iar proiectul nu va putea fi finanțat[[79]](#footnote-79). Pentru o explicație mai amplă a preocupărilor creditorilor atunci când evaluează un proiect, a se vedea caseta 1.23.

|  |
| --- |
| CASETA 1.23: Principalele Preocupări ale Finanțatorilor de Proiecte   * Certitudinea privind fluxurile de numerar ale proiectului necesare pentru a satisface cerințele privind serviciul datoriei. * Suficiența fluxurilor de numerar ale proiectului pentru a obține profitul așteptat (sau un profit rezonabil) pentru investitorul de capital. * Solvabilitatea sectorului public (în ceea ce privește respectarea obligațiilor sale). * Soliditatea și stabilitatea cadrului juridic pentru PPP-uri. * Eficacitatea și aplicabilitatea contractului de PPP și a acordurilor conexe. * Încrederea în regimul de reglementare. * Dreptul de a interveni în cazul în care un proiect eșuează și disponibilitatea unor antreprenori alternativi. * Capacitatea antreprenorilor de a performa și calitatea managementului acestora. * Solvabilitatea antreprenorilor și calitatea garanțiilor acestora. * Riscurile trebuie să fie ușor de înțeles, controlabile, limitate și alocate în mod corespunzător. * Rezonabilitatea regimului rezilierii (asigurarea unei protecții suficiente a datoriei). * Impactul proiectului asupra reputației (socială şi de mediu)[[80]](#footnote-80). * Disponibilitatea și eficacitatea acoperirii de asigurare.   *Sursa:* Adaptat după Banca Mondială - Farquharson, Torres de Mästle și Yescombe, cu Encinas (2011). |

Un nivel mai ridicat al datoriei sau un grad mai mare de îndatorare va fi posibil (din punctul de vedere al creditării) atâta timp cât previzibilitatea și stabilitatea fluxurilor de numerar sunt mai mari și riscurile sunt mai mici. În acest sens, PPP-urile de tipul ’’*autoritatea publică-plătește”*, în special cele bazate pe plăți de disponibilitate, vor beneficia, de obicei, de un nivel mai ridicat de îndatorare/efect de levier care se datorează condițiilor mai mici cerute în ceea ce privește RASD (a se vedea figura 1.12).

Graphical user interface, application

Description automatically generated

**RASD=1,2X**

*Notă:* = RASD= Rata de Acoperire a Serviciului Datoriei; O&M = Operare și Mentenanță.

Cu toate acestea, o îndatorare excesivă poate pune în pericol sustenabilitatea și soliditatea proiectului PPP, crescând probabilitatea ca SPV-ul să devină insolvabil și, eventual, să intre în faliment. Din acest motiv, contractele de PPP impun, de obicei, un nivel minim de capitaluri proprii sau un grad maxim de îndatorare (a se vedea secțiunea 7.3).

Pachetul financiar pentru un PPP va fi, prin urmare, o combinație de capitaluri proprii și datorii, cu un nivel ridicat de îndatorare. Unele proiecte din țările dezvoltate pot prezenta un grad de îndatorare foarte ridicat (până la sau în jur de 90 %) sau niveluri mai scăzute (60%), în funcție de profilul de risc al proiectului. În general, proiectele cu un risc semnificativ în ceea ce privește cererea și, prin urmare, cu fluxuri de numerar mai puțin previzibile, vor prezenta un grad de îndatorare mai mic, în timp ce PPP-urile cu plăți pentru disponibilitate cu riscuri reduse și, prin urmare, cu fluxuri de numerar foarte stabile vor prezenta niveluri ridicate de îndatorare. Acest interval se situează între 50-80% pe piețele PEECD.

Următoarea secțiune explică diferitele forme de datorie și prezintă pe scurt strategiile de structurare financiară utilizate de sectorul privat pentru a crește eficiența. De asemenea, sunt prezentate sursele de fonduri și diferitele instrumente pentru investiția în capitaluri proprii.

CASETA 1.24: Considerații Cheie Privind Structura Financiară a Proiectului PPP

* O structură financiară tipică se bazează pe tehnici de finanțare a proiectelor fără recurs/cu recurs limitat, limitând expunerea la risc a investitorului/promotorului proiectului și adăugând o anumită diligență și control din partea creditorilor.
* SPV-ul va finanța proiectul (activul) printr-o combinație de datorii și capitaluri proprii.
* Societățile de proiect PPP (SPV) se bucură, de obicei, de niveluri mai ridicate de îndatorare decât alte societăți. Acest lucru se datorează predictibilității mai mari a veniturilor lor și altor protecții comerciale inerente activității PPP.
* Un nivel mai ridicat de îndatorare asigură o eficiență mai mare în ceea ce privește costul capitalului. Acest lucru sporește capacitatea promotorilor de a-și extinde afacerile și de a investi în mai multe proiecte (în anumite limite).
* Bancabilitatea este unul dintre aspectele esențiale ale fezabilității în contextul achizițiilor publice în cadrul PPP. Structura contractului trebuie să protejeze bancabilitatea, în caz contrar se va pierde raportul calitate-preț. Cu toate acestea, nivelurile excesive de îndatorare pot pune în pericol sustenabilitatea pe termen lung a unui acord de proiect, cu excepția cazului în care fluxurile de numerar ale proiectului sunt foarte stabile.

## 7.2. Structura Financiară: Categorii, Instrumente și Surse (Furnizori de Fonduri) - Strategia Financiară a Sponsorului/Partenerului privat[[81]](#footnote-81)

### 7.2.1. Surse de Fonduri

Cele două tipuri principale de fonduri obținute de o societate de proiect, ca în orice structură de finanțare corporativă, sunt datoriile și capitalul propriu.

Datoria poate fi sub formă de împrumuturi sau de obligațiuni. Capitalul propriu poate lua forma de acțiuni pure sau acțiuni de capital și produse de cvasi-capital (creanțe junior sau subordonate, creanțe de tip mezanin și așa mai departe); acestea sunt de rang superior față de acțiunile de capital, dar subordonate față de datoria (de rang superior) sau de datoria principală.

Există mai multe surse și subcategorii pentru ambele categorii principale de fonduri. Cele principale sunt explicate în paginile următoare.

|  |  |  |
| --- | --- | --- |
| TABELUL 1.6: Sursele de Fonduri și Furnizorii de Fonduri | | |
| **Categoria Principală/Instrument** | | **Furnizorii de Fonduri și Principalele Caracteristici** |
| **Capital** | | |
| Acțiuni de capital | | De obicei, un antreprenor/dezvoltator industrial interesat de construcția și/sau de aspectul O&M al activului.  Uneori, un investitor financiar (adică nu un partener industrial), de obicei în calitate de co-investitor. Aceștia sunt, de obicei, fonduri de infrastructură sau alți investitori de capital de risc (în unele cazuri, un investitor instituțional va investi direct în proiect). (A se vedea o scurtă descriere, în caseta 1.25, cu privire la rolul fondurilor de infrastructură și al altor investitori financiari).  În unele situații, autoritatea publică poate investi în acțiuni de capital în SPV, acționând în calitate de partener financiar, investiția provenind direct de la autoritatea contractantă sau prin intermediul fondurilor structurate ale unui administrator sau prin "fonduri de investiții strategice" (a se vedea capitolul 5.5).  Pe unele piețe extrem de sofisticate, investitorii de retail devin o obișnuință, intrând în structura proiectului prin oferte publice inițiale (OPI).[[82]](#footnote-82) |
| Datorie junior sau subordonată, datorie de tip mezanin | | De obicei, sunt oferite de dezvoltatori industriali/acționarii Antreprenorului în scopul eficienței fiscale.  Pot fi furnizate de investitori financiari terțe părți (inclusiv de către autoritatea publică, în unele cazuri, după cum s-a arătat mai sus) pentru a oferi o protecție mai mare, dar în același timp randamente mai mari decât cele ale datoriei convenționale. |
| **Datorie (datorie de rang superior)** | | |
| Împrumuturi – împrumuturi de tip „*bridging”*/împrumuturi pe termen scurt sau „*miniperms”,* împrumuturi pe termen lung | | Băncile comerciale și băncile de investiții sunt cei mai obișnuiți furnizori de datorii. Printre alții se numără și următorii.   * **BMD**: Bănci Multilaterale/Regionale de Dezvoltare (Banca Mondială, Corporația Financiară Internațională, Banca Inter-Americană de Dezvoltare, Banca CAF, Banca Asiatică de Dezvoltare, Banca Africană de Dezvoltare etc.). A se vedea secțiunea 7.2.3 de mai jos. * **ACEX**: Agențiile de Credit pentru Export și/sau Băncile de Dezvoltare Bilaterală. A se vedea caseta 1.26. * **Băncile Naționale de Dezvoltare (BND)**: Bănci naționale de dezvoltare sau agențiile financiare naționale (de exemplu, Banobras în Mexic, Banca Braziliană de Dezvoltare (BNDESB) în Brazilia, Instituto de Credito Oficial în Spania etc.). A se vedea secțiunea 7.4.1.   Trebuie subliniat că BMD și ACEX, în special, dar și BND, pot fie să furnizeze finanțare, fie să faciliteze accesul la finanțare prin intermediul garanțiilor (și, uneori, al asigurării riscului de credit în cazul unor ACEX).   * **Investitori instituționali**: Mai recent pe piețele sofisticate, investitorii instituționali (cum ar fi fondurile de pensii, companiile de asigurări și fondurile suverane) oferă împrumuturi pentru PPP-uri, de obicei prin obligațiuni de proiect în cadrul unui sistem de plasament privat, după cum se explică mai jos. * **Împrumutătorii din umbră și fondurile de creanțe**: Unele fonduri specializate în infrastructură pot oferi, de asemenea, împrumuturi pentru PPP-uri.   Cea mai convențională schemă de împrumut pentru proiecte (împrumutul subscris de SPV) este un împrumut pe termen lung. Cu toate acestea, partenerul privat poate opta, în cazul anumitor proiecte, pentru împrumuturi pe termen scurt, cu scopul de a le refinanța la termen (sau partenerul privat poate fi obligat să facă acest lucru, în funcție de capacitatea pieței respective de a oferi de la început împrumuturi pe termen lung).  Împrumuturile pe termen scurt sau împrumuturile destinate refinanțării sunt numite “*mini-term”* atunci când sunt structurate în cadrul finanțării de proiect (adică pe baza bonității proiectului) și nu ca împrumut garantat integral de sponsor (ceea ce se numește în mod convențional împrumut de tip “*bridge loan*”)[[83]](#footnote-83) . |
| Obligațiuni sau obligațiuni pentru proiecte[[84]](#footnote-84) | | Obligațiunile, ca instrument de îndatorare, provin în principal de pe "piețele de capital", adică de la investitori instituționali (fonduri de pensii și de anuități, companii de asigurări și fonduri suverane), investitori bogați și super-bogați (direct sau prin intermediul unor afaceri de familie), prin intermediul unei oferte publice inițiale sau prin "plasamente directe". Pe anumite piețe și pentru anumite proiecte, obligațiunile pot strânge fonduri și de la investitori de retail.  Unele piețe emergente (cum ar fi Chile, Mexic și, mai recent, Peru, printre altele, în America Latină) se bazează din ce în ce mai mult pe obligațiunile de proiect ca modalitate de finanțare a infrastructurii, bazându-se fie pe investitorii instituționali locali, fie pe investitorii internaționali[[85]](#footnote-85).  De asemenea, unele organisme multilaterale și agenții naționale pot acționa în calitate de cumpărători/investitori pentru a stimula piețele de capital pentru infrastructură. |
| Alte structuri de datorie | Proiectele PPP pot include și alte instrumente și structuri de finanțare (în special în cazul PPP-urilor în care principalele cheltuieli de investiții se referă la echipamente și consumabile), cum ar fi leasingul (operațional sau financiar), creditele furnizorilor, finanțarea de către furnizori (atunci când furnizorul de echipamente acceptă o plată amânată, de obicei structurată sub formă de bilete la ordin, care poate fi decontată cu sau fără recurs - executare silită - către o terță parte) sau structuri de finanțare Islamică. | |

*Notă: “* Împrumut din umbră” este o sintagmă utilizată pentru a desemna împrumuturile acordate de "băncile din umbră", acestea fiind toate entitățile din afara sistemului bancar reglementat care îndeplinesc funcții bancare de bază și intermediază credite (luarea de bani de la persoane care dispun de fonduri și acordarea de împrumuturi). Fondurile mutuale de pe piața monetară care pun în comun fondurile investitorilor pentru a achiziționa hârtii comerciale (IOU-uri corporative) sau titluri garantate cu ipoteci sunt, de asemenea, considerate bănci din umbră (FMI, *Finance & Development,* http://www.imf.org/external/pubs/ft/fandd/2013/06/basics.htm).

|  |
| --- |
| CASETA 1.25: Fonduri de Infrastructură și Parteneri Financiari[[86]](#footnote-86)  În cazul proiectelor noi din țările în curs de dezvoltare, principalul furnizor de capitaluri proprii este, de obicei, antreprenorul. Cele mai multe grupuri de construcții au o filială sau o sucursală specializată pentru a gestiona activitatea lor în domeniul PPP și pentru a investi capitaluri proprii în SPV-uri pentru proiectele lor.  Cu toate acestea, un investitor financiar pur (adică unul care nu are niciun alt interes în proiectul PPP în afară de investiția în capital) poate fi, de asemenea, un partener de capital.  Cel mai frecvent tip de investitor financiar este un "fond de infrastructură". Astfel de fonduri sunt structurate asemenea oricărui alt fond de investiții (de exemplu, un fond de capital privat). Acestea sunt fonduri în care un număr de investitori inițiali contribuie cu banii lor (acționând ca "parteneri cu răspundere limitată” sau PRL), iar o „societate de administrare” se ocupă de managementul acestor fonduri, de investirea lor în numele PRL și de supravegherea activelor pe durata de viață a fondului.  Investitorul tipic într-un fond (PRL) este un investitor instituțional (fonduri de pensii, fonduri suverane și companii de asigurări), dar printre PRL se pot număra și afaceri de familie, persoane fizice cu valoare netă mare și chiar bănci. Unii PRL investesc din ce în ce mai mult direct în proiecte prin intermediul propriilor platforme (dar, de obicei, doar în proiecte mai mari).  Investitorii financiari în PPP-uri și în infrastructură, inclusiv fondurile de infrastructură, sunt mai interesați de proiectele care sunt deja operaționale (pentru a evita riscul de construcție și pentru a beneficia de un acces mai rapid la "randament", adică la distribuțiile companiei de proiect). Investiția lor în active atunci când acestea se află în perioada de operare este, de asemenea, avantajoasă pentru industria dezvoltatorilor, deoarece îi va ajuta pe aceștia să recicleze capitalul și să aibă lichidități disponibile pentru a investi în noi proiecte. Cu toate acestea, participarea industriei investitorilor la proiecte de tip „*Greenfield”* (PEFOM-uri nou licitate) ar trebui promovată de guverne, astfel încât să crească capacitatea pieței dezvoltatorilor într-un anumit program PPP.  Investitorii financiari specializați ar trebui să fie luați în considerare în mod pozitiv și abordați de guverne atunci când își promovează programele PPP. Contractele ar trebui să fie structurate cu atenție, astfel încât să faciliteze participarea acestui tip de investitor de capital (de exemplu, pentru a atrage acești investitori, contractul PPP ar trebui să permită o flexibilitate rezonabilă în ceea ce privește transferurile de acțiuni). |

### 7.2.2. Introducere în Structurarea Financiară și Strategia Financiară

Structurarea financiară (din punctul de vedere al sectorului privat/sponsorului) se referă la arta de a concepe combinația de fonduri care urmează să fie utilizate pentru a finanța proiectul, în special în ceea ce privește valoarea datoriei care trebuie obținută și profilul de rambursare. Acest lucru maximizează RIR a capitalului propriu al partenerului privat (sau, pentru aceeași RIR vizată, pentru a fi mai competitiv în ceea ce privește prețul prezentat în ofertă).

Aceasta include analiza și deciziile referitoare la instrumentele de datorie, atunci când sunt disponibile mai multe instrumente (de exemplu, împrumuturi versus obligațiuni), precum și definirea potențială a diferitelor tranșe sau a diferitelor contracte de împrumut (de exemplu, dacă este necesar sau nu să se obțină o datorie subordonată, care este mai scumpă, dar mai flexibilă decât datoria de rang superior).

La un nivel mai bine definit, structurarea financiară trebuie să stabilească, de asemenea, mai mulți factori: ordinea și calendarul tragerilor, profilul de rambursare al diferitelor surse de finanțare și sprijinul financiar necesar (de exemplu, garanții ale societăților mamă, garanții bancare) din partea sponsorilor și a principalilor subcontractanți.

Fondurile de capitaluri proprii sunt întotdeauna angajate (sau subscrise) înainte de depunerea ofertelor. Prin definiție, depunerea unei oferte presupune un angajament ferm din partea ofertantului de a investi capitalul așa cum se solicită în Cererea de Ofertă sau cum se angajează în planul financiar prezentat.

În cazul în care procedura de licitație impune acest lucru, datoria poate fi, de asemenea, angajată înainte de depunerea ofertei. Această cerință este frecventă în cadrul dialogului și al altor proceduri interactive[[87]](#footnote-87), precum și în unele proceduri care implică preselectarea unei liste scurte de ofertanți. În cazul procedurilor de licitație deschisă, abordarea comună la nivel mondial este de a solicita dovezi "suficiente" privind disponibilitatea finanțării[[88]](#footnote-88). Acest aspect este prezentat în continuare în secțiunea 7.3.

Potențialul ofertant va analiza opțiunile și va investiga disponibilitatea diferitelor surse de finanțare în timpul pregătirii ofertei (sau într-o etapă anterioară, atunci când realizează o evaluare preliminară a oportunității, înainte de a decide să investească resurse semnificative în elaborarea propunerii). Ofertantul va încorpora aceste opțiuni și abordări într-o structură financiară, astfel încât să își definească scenariul financiar de bază.

Strategia financiară descrie o noțiune care poate crea confuzie, deoarece se suprapune peste noțiunea de structurare financiară. În sensul prezentului Ghid PPP, strategia financiară se referă la decizia privind modul și momentul în care se abordează finanțatorii, în special creditorii (de exemplu, atunci când nu este necesar ca pachetul financiar să fie angajat în totalitate la depunerea ofertei[[89]](#footnote-89)). Strategia financiară include analiza a două potențiale opțiuni în ceea ce privește obținerea și structurarea datoriilor.

* Împrumuturi pe termen scurt care presupun riscul de refinanțare a împrumutului, de obicei după etapa construcției. Acestea pot fi denumite și strategie de împrumuturi de tip “*bridge loans*” sau de împrumuturi de tip “*mini-perm*” (atunci când împrumutul pe termen scurt este contractat pe baza unui tehnici de finanțare de proiect). Acest aspect oferă acces la avantajul[[90]](#footnote-90) de a obține scăderea riscului schemei de proiect după etapa construcției și o capacitate mai mare de a comuta între piețele de datorie și cele de capital sau de a profita de scăderile ratelor generale ale dobânzii; și
* Un împrumut de finanțare a proiectului pe termen lung de la început. Acest lucru introduce mai puțină flexibilitate legată de *swap* pe rata dobânzii (cea mai extinsă schemă de minimizare a riscurilor de dobândă și, de obicei, o cerință a creditorilor), dar oferă o certitudine mai mare și un risc mai mic. Atunci când schema de finanțare a proiectului se bazează pe emiterea de obligațiuni pe piețele de capital, implementarea pachetului financiar este mai complexă. Dez-intermedierea sau strângerea de fonduri prin intermediul piețelor de capital este o opțiune doar pentru țările cu investitori instituționali naționali activi (fonduri de pensii, companii de asigurări) sau cu acces la investitori instituționali globali, care vor solicita, de obicei, un scor de credit furnizat de o agenție de rating[[91]](#footnote-91).

Din punctul de vedere al sectorului public, disponibilitatea finanțării este unul dintre elementele cheie pentru succesul unui PPP și este o condiție prealabilă care trebuie îndeplinită dacă guvernul dorește să meargă mai departe cu o schemă PPP.

După cum s-a discutat în secțiunea 5.6 (#a, provocarea financiară), în țările în care nu există o disponibilitate suficientă de finanțare (un număr minim de creditori și o capacitate minimă de a acorda împrumuturi pe termen lung, de exemplu, pe mai mult de 10 ani), este posibil ca PPP-urile să nu funcționeze. În anumite circumstanțe limitate, statele pot contribui la acoperirea potențialului deficit de disponibilitate (în ceea ce privește volumul de datorie accesibil pe piața respectivă), furnizând o parte din datorie prin intermediul unei bănci naționale sau al unei agenții naționale (a se vedea următorul titlu). De asemenea, statele își pot asuma sau împărți riscurile valutare pentru a facilita accesul la finanțarea transfrontalieră a proiectelor. În alte cazuri, sprijinul financiar din partea Băncilor Multilaterale de Dezvoltare este primordial.

Chiar și în cazurile în care piața financiară este suficient de capabilă să absoarbă niveluri semnificative de îndatorare, vor exista proiecte care nu vor fi acceptate de piața de creditare, deoarece profilul de risc (chiar și atunci când este structurat în mod corespunzător) poate fi inacceptabil sau, ocazional, pot exista proiecte care sunt atât de mari încât depășesc dimensiunea pieței financiare. Acest lucru este explicat în secțiunile 7.3 și 7.4.

Structurarea și strategia financiară sunt responsabilitatea investitorului privat. Prin urmare, statul nu ar trebui să creeze restricții în ceea ce privește locul de unde ar trebui să obțină investitorul privat finanțarea (de exemplu, insistând asupra băncilor locale), sau ce instrumente sau structură ar trebui să fie negociate, în afară de stabilirea grad de îndatorare maxim sau de a insistența asupra existenței unei concurențe în domeniul împrumuturilor (atunci când este cazul) - a se vedea secțiunea 7.5.

Anexa 6A include o descriere mai detaliată a structurării financiare și a procesului de strângere de fonduri.

### 7.2.3. Rolul Băncilor Multilaterale de Dezvoltare (BMD)[[92]](#footnote-92)

În ceea ce privește PPP-urile din țările PEECD, un rol important îl joacă BMD, cum ar fi Grupul Băncii Mondiale (de obicei, în cadrul Corporației Financiare Internaționale, CFI), Banca Inter-Americană de Dezvoltare (direct sau prin intermediul Corporației Interamericane de Investiții, IIC), Banca Asiatică de Dezvoltare (BAD), Banca Europeană pentru Reconstrucție și Dezvoltare (BERD), Banca Europeană de Investiții (BEI[[93]](#footnote-93)), Banca Africană de Dezvoltare (BAfD) și Banca Islamică de Dezvoltare (BIsD). Alte agenții cu o orientare mai regională sunt Banca CAF pentru regiunea andină sau Banco Centroamericano de Integración Económica (BCIE) pentru America Centrală, printre altele.

BMD oferă finanțare pentru proiecte (PPP și alte proiecte publice sau private) - cel mai frecvent în valută forte - pe termen lung. Acestea sunt, de obicei, termene mai lungi decât cele ale creditorilor comerciali, care pot să nu ofere o durată sau o sumă suficientă pentru structura de finanțare a proiectului. Prezența acestor instituții oferă protecție creditorilor comerciali în cadrul structurilor de împrumut A/B, datorită statutului de creditor privilegiat al majorității BMD. Un împrumut A este un împrumut acordat de BMD, iar împrumutul B este un împrumut comercial sindicalizat către creditorii comerciali, care este protejat indirect printr-o clauză de nerambursare încrucișată. Prezența BMD poate fi extrem de importantă pentru băncile comerciale internaționale care își asumă riscuri de proiect pe o piață emergentă și care acceptă să ofere finanțare transfrontalieră.

În plus, o BMD poate oferi facilități de garantare (risc parțial și garanții parțiale) sau garanții specifice împotriva riscurilor politice atât băncilor comerciale, cât și investitorilor (de exemplu, Agenția Multilaterală de Garantare a Investițiilor [AMGI], ca parte a Grupului Băncii Mondiale, oferă astfel de garanții). Exemplele de garanții parțiale sunt numeroase.

Un exemplu interesant este participarea BID la proiectul IIRSA din Peru. IIRSA Amazonas Norte este o rețea de 960 de kilometri de drumuri cu taxă situată în nordul Peru, care leagă regiunea amazoniană din interiorul estic al țării de coasta Pacificului. Proiectul a fost finanțat cu o obligațiune de proiect emisă în cadrul schemei 144-A în valoare de 224 de milioane de dolari, pe baza certificatelor de recunoaștere a plăților anuale pentru lucrări (CRPAO) angajate de stat, care a avut, de asemenea, o garanție parțială de 60 de milioane de dolari din partea BID. Acest exemplu este interesant, deoarece ilustrează modul în care BMD pot sprijini dezvoltarea unor soluții financiare sofisticate în țările PEECD.

Mai recent, aceste instituții au început să își dezvolte propriile fonduri de infrastructură (IFC a lansat în 2011 un fond de infrastructură de 1 miliard de dolari[[94]](#footnote-94)) sau furnizează fonduri unor fonduri de infrastructură administrate privat, în calitate de alt ARL.

Cu toate acestea, sprijinul acordat de BMD în contextul PPP merge dincolo de furnizarea de finanțare și include următoarele:

* Sprijin în identificarea și selectarea proiectelor;
* Sprijin în structurarea PPP, acționând în calitate de consultanți ai guvernelor sau oferind finanțare consultanților de recrutare în vederea obținerii unei structuri și a unei concepții mai bune pentru PPP; și
* Consiliere în materie de politici pentru consolidarea cadrului de politici și PPP.

|  |
| --- |
| CASETA 1.26: Sprijin Financiar Bilateral: Rolul ACEX  BMD nu sunt singurii actori internaționali în finanțarea proiectelor internaționale. Majoritatea țărilor (dezvoltate și unele în curs de dezvoltare) au înființat "Agenții de Credit pentru Export" (ACEX). Acestea sunt instituții financiare (sau de asigurare) care oferă sprijin financiar pentru proiectele dezvoltate de companiile lor naționale în străinătate.  Acest sprijin este mai frecvent în contractele de export, oferind facilități financiare cumpărătorului străin, public sau privat. Cu toate acestea, ACEX joacă, de asemenea, un rol în structurile de finanțare a proiectelor, inclusiv în proiectele PPP.  Participarea acestora este, în mod evident, legată de participarea unui ofertant din țara din care provine ACEX, care poate lua forma unei finanțări a proiectului, dar cel mai adesea este vorba de furnizarea de garanții (pentru creditorii proiectului și, în unele cazuri, pentru investitorii de capital). Unele ACEX-uri din anumite țări oferă ambele forme de sprijin, iar altele oferă doar garanții sau asigurări împotriva riscurilor de credit (inclusiv riscul politic). Câteva exemple notabile sunt Banca de Export-Import (EXIM) și Overseas Private Investment Corporation (OPICO)(SUA), CESCE (Spania), Hermes (Germania), SACE (Italia), Banca Japoneză pentru Cooperare Internațională (JBIC) (Japonia) și Banca de Export-Import a Coreei (KEXIM) (Republica Coreea).  Acordarea acestui sprijin este supusă condițiilor stabilite prin "*Consensul OCDE*", al cărui scop este de a reglementa condițiile de evitare a concurenței de dumping financiar între țări prin controlul potențialelor subvenții ale finanțării. |

### 7.2.4. Particularitățile Finanțelor Islamice

În țările islamice, finanțarea are o serie de particularități care țin de religie. Băncile și creditorii, în general, trebuie să opereze în conformitate cu Sharia (legea islamică). Legea Sharia influențează tipurile de investiții care sunt permise și influențează modul în care este tratată o tranzacție financiară. De exemplu, plata de dobânzi nu este permisă, dar poate exista un profit bancar legitim bazat pe faptul că banca împarte profitul și pierderile întreprinderii căreia îi acordă împrumutul.

Anexa B la prezentul capitol oferă informații cu privire la acest subiect particular.

## 7.3. Cofinanțarea ca o Combinație de Finanțare Tradițională/Achiziții Publice și Finanțare Privată

Statul poate încerca să sprijine financiar un proiect atunci când acesta este unul viabil din punct de vedere economic, de tipul ’’*utilizatorul-plătește”*, dar veniturile preconizate pe baza utilizării nu sunt suficiente pentru ca proiectul să fie viabil din punct de vedere comercial. Un alt motiv este menținerea prețului serviciilor furnizate de active la un nivel acceptabil din punct de vedere social/politic pentru populație. Acest mecanism poartă denumirea de "*finanțarea deficitului de viabilitate*" și a fost detaliat în secțiunea 2.2.

Cu toate acestea, indiferent de regimul de venituri și de tipul de PPP (’’*utilizatorul-plătește”* sau „*autoritatea publică-plătește”*), statul poate decide totuși să ofere sprijin financiar pentru un proiect PPP din mai multe motive.

* Există o lipsă structurală sau temporară de credite private disponibile;
* Proiectul este prea mare sau prea riscant, iar fezabilitatea comercială și bancabilitatea sunt amenințate; și
* Scopul este de a reduce CMPC-ul proiectului și de a face ca schema PPP să fie mai accesibilă.

În cazul în care disponibilitatea finanțării private este îndoielnică, chiar și cu sprijin financiar, ar trebui să se analizeze cu atenție oportunitatea de a urma calea PPP (nu în ultimul rând, deoarece există riscul lipsei de concurență în procesul de licitație). Dar, în orice circumstanțe, participarea sau sprijinul financiar direct sau indirect (inclusiv abordările de reducere a riscurilor explicate la următorul titlu) trebuie evaluate cu atenție pentru a evita să se stingă avantajele oferite de metoda PPP în ceea ce privește Raportul Calitate-Preț.

Această subsecțiune va introduce conceptul de cofinanțare ca o variantă comună a PPP-urilor (foarte frecventă în cazul mega-proiectelor). În acest caz, finanțarea publică (în sens strict) și finanțarea privată sunt combinate împreună. Următoarea secțiune va detalia alte mijloace financiare de participare la furnizarea de finanțare și alte abordări pentru a crește fezabilitatea comercială și bancabilitatea.

Este posibil să existe o penurie de finanțare pe termen lung pe unele piețe locale care găzduiesc proiectul de infrastructură. Această penurie se poate datora unei lipse generale de capacitate pe piața financiară locală sau poate fi o circumstanță temporară datorată condițiilor de piață pe termen scurt. Această penurie poate face necesar, în special în cazul proiectelor mai mari și în contextul unor programe PPP ambițioase[[95]](#footnote-95), ca statul să suplimenteze finanțarea disponibilă pe piață.

Statul poate decide să suplimenteze finanțarea necesară pentru proiect, eliberând partenerul privat de o parte din nevoile de capital. În aceste cazuri, statul va furniza finanțare publică pentru o parte din nevoile de investiții inițiale ale proiectului, creând o schemă hibridă (PPP-uri cofinanțate). În mod ideal, aceste scheme vor păstra toate caracteristicile tipice ale unui PPP normal, cu diferența că ar trebui să existe un anumit nivel de compensare în timpul construcției, care va acoperi apoi o parte fixă din costul lucrărilor.

Cofinanțarea pură este reprezentată de furnizarea de finanțare nerambursabilă, adică de plăți în timpul construcției care compensează parțial costurile lucrărilor (lunar sau trimestrial, pe măsură ce lucrările avansează, sau pe baza unor etape specifice în timpul sau la sfârșitul perioadei de construcție).

O variantă este ca plățile să se acumuleze prin raportare la îndeplinirea unor etape specifice în timpul sau la sfârșitul perioadei de construcție, însă aceste plăți sunt amânate. Statul efectuează apoi plățile în timpul fazei de operare a PPP; plățile nu fac obiectul niciunei reduceri legate de performanța operațională a proiectului. Aceste plăți sunt, de obicei, necondiționate și irevocabile (de exemplu, structurile Certificatelor de Recunoaștere a Plății Anuale pentru Lucrări (CRPAO) în Peru sau Pagos Diferidos (PDIF)[[96]](#footnote-96) în Spania în ceea ce privește PPP-urile feroviare de mare viteză (TFmV)). Acest lucru poate fi considerat, de asemenea, o tehnică de reducere a riscului, după cum se explică în secțiunea 7.4.1.

Acest ultim caz reprezintă o soluție atunci când sectorul public dorește să cofinanțeze o parte din proiect, dar nu dispune de suficiente lichidități. SPV-ul va strânge fondurile aferente grantului, dar facilitatea financiară pentru "prefinanțarea" fondurilor angajate amânate de către sectorul public va fi mult mai ușor de negociat.

În orice caz, valoarea granturilor va fi stabilită, în mod normal, la semnarea PPP. Acestea se vor acumula ca procent din lucrările în curs de execuție finalizate (sau prin îndeplinirea etapelor specifice), indiferent dacă se plătește efectiv în timpul construcției sau pe bază de amânare.

### Considerații privind RCP

Valoarea cofinanțării în cadrul PPP nu ar trebui să afecteze RCP prin diminuarea alinierii intereselor asociate cu sistemul de compensare amânată a PPP-ului legat de performanță. O finanțare publică prea mare va reduce riscurile și motivațiile pentru partenerul privat de a opera în mod corespunzător proiectul, care ar putea fi transformat într-o achiziție publică normală în ceea ce privește alocarea riscurilor și stimulentele.

Cofinanțarea poate afecta tratamentul contabil al proiectului. Aceasta poate duce chiar la raportarea finanțării private ca datorie publică (capitolul 4.12 oferă mai multe informații privind aspectele contabile naționale ale PPP).

Decizia de cofinanțare și valoarea cofinanțării este o chestiune de structurare (structurare financiară) și este explicată mai în detaliu în capitolul 5.5.2.

## 7.4. Alte Forme de Participare Publică la Schema Financiară sau de Intervenție în Domeniul Fezabilității Comerciale[[97]](#footnote-97)

Finanțarea nerambursabilă (sau cofinanțarea pură) nu este singura modalitate de a crește accesibilitatea și/sau fezabilitatea comercială și bancabilitatea în cadrul proiectelor PPP. Există și alte instrumente (de tip „*revolving”* cum ar fi împrumuturile publice sau "*co-împrumuturile*") și tehnici (care pot fi denumite de “reducere a riscurilor” sau "îmbunătățire a creditului"[[98]](#footnote-98)). Primele pot contribui la acoperirea unui gol în disponibilitatea finanțării, în timp ce cele din urmă pot crește accesibilitatea la finanțarea de piață.

Toate aceste forme de sprijin financiar sunt utilizate atât în țările dezvoltate, cât și în cele în curs de dezvoltare. Ele au un rol esențial în cazul țărilor PEECD, din cauza lipsei sau a limitărilor obișnuite în ceea ce privește disponibilitatea finanțării pe termen lung.

Următoarele rubrici explică atât sprijinul financiar public de tip „*revolving*”, cât și tehnicile de reducere a riscurilor.

Caseta 1.27 include o descriere a modului în care America Latină a abordat provocarea reprezentată de finanțarea pe termen lung și prezintă unele instrumente și tehnici care au fost aplicate recent în regiune.

### 7.4.1. Alte Modalități („revolving”) de A acoperi Deficiențele Pieței Financiare sau de a Crește Accesibilitatea Financiară

În afară de granturi, există și alte modalități mai sofisticate de a injecta fonduri, de a sprijini viabilitatea sau de a crește accesibilitatea. Spre deosebire de finanțarea prin granturi, acestea nu pot fi considerate finanțare publică (în sensul finanțării publice convenționale, care afectează bugetul de investiții al sectorului public), dar înseamnă că statul acționează ca un creditor sau investitor pe piață.

Ca alternativă la granturi, aceste scheme sunt forme de sprijin de tip „*revolving*”, adică finanțarea va fi rambursată. Uneori, aceasta este furnizată în condițiile pieței, la prețul pieței, iar în alte cazuri este furnizată în condiții avantajoase, "*condiții preferențiale*" sau "*condiții avantajoase*". Acest din urmă caz este, de obicei, un răspuns la dificultățile de accesibilitate, în timp ce finanțarea în condiții de piață este, de obicei, o soluție la disponibilitatea fondurilor (de exemplu, din cauza unei crize financiare precum criza financiară globală din 2008-2010) sau la apetitul pieței.

Capitolul 5.5 oferă o explicație mai detaliată a acestor tehnici de structurare financiară, multe dintre ele putând fi rezumate după cum urmează.

* **Împrumuturi publice pe termen lung (cu sau fără condiții avantajoase)**: De către o agenție financiară publică/națională, de exemplu, BNDESB în Brazilia, Divizia Trezoreriei de Finanțare a Infrastructurii (DTFI) în Regatul Unit, Banobras în Mexic - de obicei, însoțesc creditorii privați în condiții de piață), alte instituții sau chiar un fond bugetar specific (Legea privind Finanțarea și Inovarea Infrastructurii de Transport [LFIIT] în SUA - întotdeauna însoțesc creditorii privați și acceptă o subordonare în ceea ce privește garanțiile și termenul). A se vedea capitolul 5 pentru detalii;
* **Datorie publică subordonată**: De obicei, în condiții preferențiale (de exemplu, împrumuturi participative în Spania pentru proiecte rutiere cu taxă de drum nefezabile). A se vedea capitolul 5 pentru detalii pentru detalii;
* **Capitaluri proprii**: investiții prin intermediul unor fonduri publice specifice de infrastructură sau "fonduri strategice", cum ar fi Fonadin în Mexic - de obicei la condițiile pieței și gestionate independent de o societate de administrare; și
* **Investiții publice ad-hoc în capitaluri proprii pentru proiect**: Acestea pot fi propuse în cadrul CdO. Unele potențiale capcane ale acestei abordări sunt discutate mai jos. Secțiunea 5.5.5 oferă informații suplimentare și mai detaliate.

Atunci când motivația este de a crește accesibilitatea, ca în cazul granturilor, statele ar trebui să aibă grijă să evite riscul de a afecta RCP, deoarece cofinanțarea poate reduce eficacitatea transferului de risc.

#### Statul în calitate de Partener de Capital

Secțiunea 2 a arătat că există structuri PPP în care părțile publice și private participă împreună la capitalul social. În aceste cazuri, partenerul public deține de obicei majoritatea sau o parte semnificativă a acțiunilor și fie participă activ la managementul societății de proiect, fie își rezervă anumite drepturi de control asupra deciziilor strategice.

Aceste structuri pot primi o varietate de denumiri, inclusiv societăți mixte, societăți cu capital mixt sau PPP-uri instituționalizate.

Cu toate acestea, partenerul public poate participa, de asemenea, la capitalul social al societății PPP, acționând doar în calitate de investitor financiar, pentru a sprijini fezabilitatea comercială a proiectului PPP (prin diminuarea valorii capitalului propriu care trebuie investit de investitorul privat) sau ca o modalitate de a reduce costul net (și de a îmbunătăți accesibilitatea) prin accesul la o parte din fluxurile de numerar ale capitalului propriu. Aceste cazuri nu vor fi considerate în prezentul Ghid PPP ca fiind asocieri în participațiune sau PPP-uri instituționale, ci ca o simplă variantă financiară a unui PPP convențional.

În unele dintre aceste cazuri, motivația unui stat de a acționa în calitate de co-investitor poate fi aceea de a-și spori controlul asupra proiectului, beneficiind de acces direct la problemele de management zilnic ale societății de proiect și de acces deplin la informațiile referitoare la proiect. Acest lucru se face cu intenția de a transfera întreaga sferă de riscuri și responsabilități partenerului privat. Această motivație trebuie analizată cu mare precauție, deoarece poate descuraja potențialii investitori îngrijorați de interferențele politice. De asemenea, implică riscul ca statul să intervină în mod nejustificat în responsabilitățile și capacitatea sectorului privat de a gestiona proiectul, limitând astfel capacitatea proiectului de a obține câștiguri de eficiență[[99]](#footnote-99) .

În cazul în care investiția în capitaluri proprii conferă statului dreptul de a fi reprezentat în consiliul de administrație al SPV-ului, aceasta va fi o sursă potențială de conflict. Prin urmare, este de dorit ca investiția să fie gestionată de un organism sau o unitate specifică, mai degrabă decât de agenția de achiziții publice în sine[[100]](#footnote-100).

Statele ar trebui să recunoască faptul că investiția de capitaluri proprii înseamnă că își asumă un risc mai mare decât dacă ar investi o sumă echivalentă sub formă de datorie.

Capitolul 5.4.5 explică în continuare implicațiile și caracteristicile unei structuri PPP cu participare la capitalul social din partea statului.

### 7.4.2. Abordări de Reducere a Riscului, Îmbunătățirea Creditării și Alte Tehnici de Diminuare a Riscului

Statul trebuie să acorde atenție fezabilității comerciale încă de la începutul proiectului (pregătire și structurare), inclusiv bancabilitate. Un proiect nefezabil nu va deveni fezabil prin simpla injectare de fonduri publice. Structura/alocarea riscurilor trebuie să fie acceptabilă pentru sectorul privat (atât pentru investitori, cât și pentru creditori).

Cu toate acestea, pot exista situații specifice în care un număr semnificativ de riscuri (sau unele riscuri cu impact potențial semnificativ) nu pot fi absorbite de sectorul privat, dar statul consideră totuși că PPP este o opțiune valoroasă. Pot exista, de asemenea, proiecte licitate în contextul unor situații dificile pe piața financiară, cum ar fi o criză bancară, sau atunci când un guvern dorește să stimuleze dezvoltarea unei piețe (de exemplu, piețele de capital din economiile emergente). În aceste circumstanțe, guvernul poate concepe o schemă cu risc redus pentru a facilita obținerea de împrumuturi.

Printre exemplele de abordări de reducere a riscurilor se numără următoarele:

* Garanții directe pentru creditori (necondiționate și irevocabile), care sunt oferite de Băncile Naționale de Dezvoltare (BND) (de exemplu, Banobras în Mexic) sau direct de către trezorerie (de exemplu, în Regatul Unit, în timpul construcției, presupunând că există posibilitatea ca riscurile legate de construcția proiectului să se materializeze);
* O parte garantată a plăților pentru servicii (adică limitarea deducerilor ce pot fi implementate din cauza unei eventuale performanțe insuficiente, de exemplu, cu 20%);
* Plăți fixe amânate, necondiționate și irevocabile (ca în cazul PPP-urilor pentru transportul feroviar de mare viteză (TFmV) din Franța și Spania, sau ca în cazul CRPAO din Peru), care au fost discutate în secțiunea anterioară, pot fi considerate fie cofinanțare prin intermediul finanțării amânate a granturilor, fie o tehnică de reducere a riscurilor;
* "*Fonduri de garantare*" pentru a oferi garanții pentru obligațiile de plată ale autorității publice în cadrul contractului PPP;
* Conturi de garanție și structuri fiduciare (de exemplu, plățile de la o autoritate de apă pentru o uzină de apă care sunt garantate de o parte din tariful plătit de utilizatorii finali, care este rezervat și alocat în conturi specifice gestionate de un administrator); și
* Garanții contingente sau contractuale menite să protejeze societatea de proiect (de exemplu, garanții minime de trafic în proiectele rutiere cu plată de către utilizator) sau creditorii (de exemplu, garantarea întregii sau a unui anumit procent din datoria rămasă neachitată în caz de reziliere anticipată, inclusiv rezilierea prin neîndeplinirea obligațiilor de plată de către partenerul privat. Acest lucru este denumit uneori "susținerea datoriei" - Banca Mondială - Farquharson, Torres de Mästle și Yescombe, cu Encinas 2011).

În contextul unei disponibilități insuficiente a finanțării locale, atunci când este necesar să se atenueze riscul valutar pentru a ajuta proiectele să acceseze finanțarea transfrontalieră, devin necesare garanții specifice sau mecanisme de atenuare a acestui risc. Acest lucru poate fi soluționat cu ajutorul garanțiilor contractuale (de exemplu, în cadrul schemelor de tipul "*utilizatorul-plătește*" care permit revizuirea tarifului în funcție de fluctuațiile cursului de schimb valutar sau care sunt tratate ca un eveniment de compensare care dă dreptul de a primi o compensație directă pentru o parte sau pentru întreaga pierdere suferită în urma unei devalorizări peste un prag al cursului de schimb). Alternativ, aceasta poate fi tratată prin garanții directe din partea statului către creditori sau chiar prin utilizarea unei monede forte pentru a efectua plățile în cadrul PPP-urilor de tipul *"autoritatea publică-plătește".* Acest lucru a fost explicat în capitolul 5, unde secțiunea 4.6 oferă exemple suplimentare de acest tip de mecanism.

În plus, scrisorile directe către creditori pot fi considerate un fel de garanție soft, menită să ofere un confort suplimentar și "direct". De exemplu, creditorii pot solicita confirmarea din partea autorității contractante că nu au existat contestații la atribuirea contractului.

#### Îmbunătățirea creditului

Există unele instrumente de finanțare publică (de tip “revolving”) care nu oferă neapărat condiții preferențiale și care pot reduce direct costul mediu al capitalului proiectului. În schimb, sau în plus, aceste instrumente sunt structurate în principal pentru a oferi o protecție mai mare creditorilor, crescând astfel ratingul de credit al datoriei. Acesta poate fi cazul împrumuturilor acordate în temeiul Legii privind Finanțarea și Inovarea Infrastructurii de Transport (LFIIT) din SUA (capitolul 5 oferă un exemplu/studiu de caz despre LFIIT) sau, mai recent, al mecanismului de Obligațiuni de Proiect pentru Îmbunătățirea Creditului (OPCI), structurat de Comisia Europeană și gestionat de BEI pentru a oferi un accesoriu de credit, în special pentru proiectele finanțate prin intermediul piețelor de capital prin intermediul obligațiunilor de proiect.

În cadrul instrumentului OPCI, BEI oferă un împrumut subordonat sau o garanție care acoperă prima pierdere a proiectului (de obicei, până la 20% din costul de capital). Prin urmare, acest lucru sporește ratingul proiectului, permițându-i acestuia să acceseze piețele de capital în condiții mai bune - sau chiar permițându-i să acceseze piețele în întregime.

|  |
| --- |
| CASETA 1.27: Practici Recente privind Sprijinul Financiar pentru PPP cu Finanțarea Privată în America Latină   * Investitorii instituționali din regiune (în special fondurile de pensii) ar putea fi furnizori mai importanți de sprijin financiar pentru PPP-uri decât sunt în prezent, în cazul în care o serie de factori constrângători vor fi rezolvați sau atenuați. Printre aceștia se numără necesitatea unui proces de pregătire mai riguros pentru proiectele PPP în sine și colaborarea specifică a BMD în promovarea participării fondurilor de pensii. Cu toate acestea, abordările de reducere a riscurilor puse în aplicare în unele țări au jucat un rol în atragerea investitorilor instituționali. * Unele țări au dezvoltat "fonduri de garantare" (de exemplu, Brazilia), dar valoarea acestora nu este clară în comparație cu alte tehnici de atenuare și nu au fost promovate în mod corespunzător. Un exemplu este FGP (Fondo Grarantidor de PPP), care a fost creat în 2005 cu 3 miliarde de dolari și este gestionat de Banco do Brazil, care acționează în calitate de fiduciar. * Utilizarea garanțiilor financiare a fost limitată, în ciuda eforturilor depuse în unele țări. De exemplu, în 2008, Mexicul a instituit linii de garanții financiare care au acționat ca o acoperire a creditelor (acestea au fost garanții parțiale și garanții de plată pentru a acoperi riscul de credit de plată în cadrul PPP-urilor promovate de state și administrații locale). * Garanțiile contractuale au fost utilizate pe scară largă, cu rezultate bune în Chile, Columbia și Peru (un caz demn de remarcat este sistemul chilian de garantare a veniturilor minime în cadrul PPP-urilor cu taxă rutieră reală). * Mexicul a creat în 2008 un Fond de Investiții Strategice (FIS) numit FONADIN, pe baza fostului Fond de Investiții în Infrastructură (FINFRA) și a fondului de PPP pentru autostrăzi (FARAC) (acesta din urmă fiind un fond bugetar, destinat să ofere finanțare de tip “*non-revolving*”). FONAFIN poate oferi finanțare de tip „*non-revolving*” în cazul în care guvernul a fost de acord cu aceasta și poate fi implicat în capitaluri proprii (acțiuni și datorii junior), precum și în furnizarea de garanții[[101]](#footnote-101). * În plus, au fost puse în aplicare cu succes unele abordări mai sofisticate de reducere a riscurilor, cum ar fi Certificatele de Recunoaștere a Plății Anuale pentru muncă (CRPAO) în Peru și Certificatele de Capital de Dezvoltare (CDC)în Mexic - deși acesta din urmă a fost un răspuns la o modificare de reglementare menită să stimuleze proiectele de investiții instituționale, mai degrabă decât un instrument sau o schemă de reducere a riscurilor.[[102]](#footnote-102)   *Sursa:* Conținutul acestei casete reprezintă un rezumat liber al documentului "Mejores Prácticas en el financiamiento de Asociaciones PúblicoPrivadas en America Latina" (Cele mai bune practici în finanțarea PPP în America Latină) (Institutul Băncii Mondiale, 2011). |

## 7.5. Alte Considerații privind Structura Financiară a Societății de Proiect care Influențează Contractul de Proiect PPP.

Pe lângă preocupările de bază legate de "bancabilitate", statele au și alte motive de îngrijorare cu privire la pachetul financiar privat, care vor influența structura contractului de proiect. Acestea au implicații specifice în reglementările privind procedura de licitație (CdO) și, mai ales, în redactarea contractului.

Unele dintre aceste preocupări sunt legate de bancabilitate într-un mod mai subtil, dincolo de necesitatea unei structuri de risc adecvate, acceptabile pentru creditori, și de necesitatea unor venituri suficiente pentru a acoperi serviciul datoriei. Trebuie să se recunoască faptul că creditorii vor solicita anumite drepturi care să le permită să influențeze managementul partenerului privat, în special în cazul unor performanțe slabe sau în situațiile în care există riscul de neplată ("drepturile creditorului").

Alte preocupări ale autorității publice includ necesitatea de a echilibra obiectivele concurente, de a stimula accesul la o finanțare mai eficientă, pe de o parte, și de a avea un partener privat fiabil din punct de vedere financiar și rezistent, care să fie cu adevărat angajat, pe de altă parte. A se vedea "limitarea efectului de levier și solicitarea unui capital minim" și "transferul de acțiuni și schimbările de control" de mai jos. O altă preocupare este de a lua în considerare potențialul de câștiguri nejustificate care pot fi obținute prin restructurarea finanțării (a se vedea "câștiguri din refinanțare" de mai jos).

Există, de asemenea, o tensiune între menținerea concurenței și managementul riscurilor financiare apropiate. Prin urmare, considerațiile referitoare la modul și momentul în care partenerul privat ar trebui să efectueze închiderea financiară sunt frecvente. În unele jurisdicții, statul permite ca negocierile de finanțare să aibă loc după atribuirea ofertei sau chiar după semnarea contractului, în timp ce alte jurisdicții impun ca finanțarea să fie complet aranjată la depunerea ofertei (a se vedea "momentul încheierii financiare" de mai jos). Mai recent, unele piețe sofisticate au impus "concursuri de finanțare prin împrumut pentru ofertanți selectați" atent monitorizate.

### Drepturile Creditorilor

Dincolo de necesitatea unei structuri de risc adecvate și acceptabile pentru creditori (și investitori), drepturile creditorilor reprezintă un aspect esențial într-un PPP bine conceput. Principala garanție (și, după construcție, singura garanție) pentru creditori constă în drepturile economice incluse în contractul de proiect, și anume valoarea economică a afacerii.

Atât cadrul legal, cât și contractul ar trebui să prevadă posibilitatea ca partenerul privat să garanteze drepturile economice (venituri, acțiuni, compensații) în favoarea creditorilor în cadrul pachetului de garanții din acordurile de împrumut.

De asemenea, este o bună practică să se permită creditorilor să "intervină", adică să preia controlul contractului de proiect atunci când sponsorul/investitorul are performanțe foarte slabe și sustenabilitatea financiară a societății de proiect este în pericol, dar înainte ca autoritatea publică să fie nevoită să își exercite dreptul de a rezilia contractul.

În unele jurisdicții, creditorii vor putea doar să propună un plan de remediere înainte ca autoritatea să declare proiectul închis. Aceasta include posibilitatea de a propune un nou contractant care să opereze activul în locul partenerului privat inițial. Cu toate acestea, acest lucru va fi posibil (în multe cazuri) doar în cadrul unui proceduri publice de selectare a noului partener și de înlocuire a investitorului demisionar.

### Limitarea Efectului de Levier și Solicitarea unor Angajamente Minime de Capitaluri Proprii

După cum am arătat deja, efectul de levier al datoriei conferă eficiență structurii financiare (reducând costul mediu ponderat al capitalului - CMPC). Prin urmare, acesta sporește accesibilitatea sau scade plățile totale care trebuie efectuate de către autoritate (în cazul PPP-urilor de tipul ’’*autoritatea publică-plătește”*) sau crește valoarea actuală netă (VAN) a fluxurilor de numerar ale capitalului propriu (în cazul PPP-urilor de tipul “*utilizatorul plătește*”). Cu toate acestea, un efect de levier excesiv poate pune în pericol sustenabilitatea și soliditatea proiectului de PPP, crescând riscul ca SPV-ul să devină insolvabil[[103]](#footnote-103).

Partea publică beneficiază, de asemenea, de faptul că sponsorul/promotorul este expus unui risc semnificativ, adică este direct expus, din punct de vedere financiar, la eșecul proiectului și la performanța acestuia. Pentru a se asigura că există suficiente capitaluri proprii în risc, statele limitează adesea nivelul de îndatorare din contract și solicită un angajament minim de capital propriu din partea ofertantului/promotorului. De exemplu, în Spania, este o practică obișnuită să se solicite o contribuție minimă de capital propriu din partea sponsorului de cel puțin 15-20%, cu flexibilitatea de a reduce suma și procentul la doi sau trei ani după ce construcția este finalizată și proiectul este în funcțiune sau în operare.

Există, de asemenea, jurisdicții care impun un anumit nivel minim de implicare în capitalul social al investitorului-contractor sau al oricărui partener cheie. Acesta este cel care aduce capacitatea sau experiența necesară proiectului care constituie baza pe care consorțiul a fost calificat (sau preselectat).

### Transferul de Acțiuni și Schimbările de Control

O altă preocupare a statului va fi legată de capacitatea legală a proprietarilor companiei PPP (ofertantul câștigător inițial) de a-și vinde acțiunile și de a se retrage din proiect. Există o tensiune concurentă între obiectivul fezabilității comerciale (cu cât este mai ușor de vândut acțiunile, cu atât mai lichidă și mai atractivă este investiția) și logica de evitare a comportamentelor oportuniste (cum ar fi ofertarea și câștigarea licitației, dar apoi vânzarea dreptului de a dezvolta proiectul). Necesitatea de a reglementa transferurile de acțiuni este legată, de asemenea, de transparența și corectitudinea achizițiilor publice, deoarece este probabil ca proprietatea propusă pentru societatea PPP să fi fost luată în considerare la evaluarea ofertelor.

Este o practică obișnuită să se interzică transferul de acțiuni fără autorizația prealabilă a autorității atunci când un astfel de transfer duce la o schimbare de control (adică atunci când societatea de proiect încetează să mai fie controlată de partea care a fost selectată în cadrul procedurii de licitație). Multe contracte interzic strict astfel de schimbări în timpul fazei de construcție (cu excepția unor circumstanțe excepționale, cum ar fi insolvența acționarilor), dar permit transferurile (cu condiția ca statul să fie notificat) atunci când acestea nu reprezintă o schimbare de control și nu afectează în mod semnificativ solvabilitatea și capacitatea societății de proiect[[104]](#footnote-104).

În cazul în care este necesară o autorizație, aceasta va fi supusă cerințelor din contract. Aceste cerințe pot stabili motivele pentru care autoritatea, acționând în mod rezonabil, poate refuza autorizația. Este posibil ca partenerul privat să fie nevoit să convingă autoritatea că schimbarea controlului nu îi va afecta în mod negativ solvabilitatea și capacitatea tehnică. În unele jurisdicții, este o condiție suficientă ca noul acționar majoritar să îndeplinească cerințele de aprobare/neaprobare din cererea/solicitare inițială de calificare (SdC).

Autoritățile trebuie să fie conștiente de necesitatea de flexibilitate în următoarele:

* schimbări în acționariatul societății, astfel încât să ofere lichidități investitorilor inițiali; și
* facilitarea condițiilor pentru transferul de acțiuni fără a solicita o autorizație prealabilă, cu excepția cazului în care are loc o schimbare de control (cel puțin până după construcție).

În acest context, acestea ar trebui să fie foarte clare în ceea ce privește condițiile care trebuie îndeplinite pentru ca autorizația să fie acordată.

### Câștiguri din Refinanțare

În unele jurisdicții, contractele includ dispoziții privind împărțirea anumitor câștiguri din refinanțare. Acest lucru se poate întâmpla în cazul în care se renegociază termenii datoriei (de obicei, după câțiva ani de funcționare) sau în cazul înlocuirii grupului de bănci existent și a acordului de împrumut actual cu un alt acord nou cu termeni mai favorabili.

În mod obișnuit, partenerul privat trebuie să împartă cu partenerul public un procent din creșterea RIR a capitalului propriu care rezultă din refinanțare[[105]](#footnote-105). A se vedea capitolul 8 pentru informații suplimentare privind împărțirea câștigurilor din refinanțare.

### Solicitarea Pachetulului Financiar în Avans sau Permiterea unor Negocieri Ulterioare Atribuirii. Riscul de Încheiere financiară.

Presupunând că piața financiară locală are, în termeni generali, o capacitate suficientă pentru a finanța proiectul (atât din punct de vedere al volumului, cât și al duratei), statele au posibilitatea de a alege dacă această finanțare este sau nu necesară în momentul depunerii ofertei.

În mod logic, autoritatea contractantă este preocupată de capacitatea proiectului și a sponsorului de a obține finanțarea necesară sub formă de datorie, în special atunci când proiectul are un profil de risc ridicat. Cu toate acestea, solicitarea ca pachetul financiar să fie aranjat la depunerea ofertei sau înainte de semnarea contractului poate afecta concurența dacă nu există o capacitate suficientă pe piața financiară pentru a finanța integral fiecare ofertă.

Potrivit Centrului European de Expertiză în domeniul PPP (CEEdP)[[106]](#footnote-106), "*în condiții dificile pe piața financiară (de exemplu, lichiditate redusă), pachetele de finanțare complet angajate pot fi dificil de obținut la momentul licitației. Acest lucru poate însemna că acordurile/contractele de finanțare nu vor fi încheiate imediat după semnarea contractului de PPP*". De asemenea, "*în trecut, finanțările PPP pentru tranzacțiile majore erau de obicei asigurate prin acorduri de "sindicat", prin care un număr mic de bănci subscriau finanțarea proiectului și îl "revindeau" unui sindicat de bănci după încheierea financiară. În prezent, majoritatea proiectelor PPP sunt finanțate prin intermediul unor "club deal-uri": fiecare bancă își asumă că își va păstra până la scadență partea sa din datoria proiectului. În unele cazuri, aceste acorduri de tip club pot fi încheiate numai după desemnarea ofertantului preferat (așa-numita "post preferred bidder book-building"), în cadrul căreia întregul grup de creditare este alcătuit cu ajutorul creditorilor care ar fi putut sprijini ofertanții care nu au fost selectați*”.

Solicitarea pachetului financiar în avans implică, de asemenea, o perioadă mai lungă pentru depunerea ofertelor. Aceasta pentru a permite o structurare adecvată și pentru a lăsa timp băncilor să se ocupe de verificarea prealabilă înainte de termenul limită pentru depunerea ofertelor. Prin urmare, această abordare este mai frecventă atunci când procedura de achiziție se bazează pe o listă scurtă prealabilă (care, prin definiție, reduce potențiala problemă a lipsei de disponibilitate a creditorilor).

Nu există o abordare universală valabilă în această privință, deoarece aceasta depinde de piața financiară a fiecărei țări, precum și de procedura de achiziție publică urmată. În termeni generali, la nivel global, există două tipuri de piețe:

* Piețe în care dialogul competitiv (capitolul 5.8.3) și alte proceduri interactive sau negociate sunt standard, iar pachetul financiar este de obicei (dar nu întotdeauna) stabilit în avans;
* Piețe mai obișnuite cu o abordare într-o singură etapă (licitație deschisă, fără listă scurtă) sau care achiziționează în cadrul unei singure etape. În acest caz, acordurile financiare pot fi amânate până după încheierea comercială sau semnarea contractului.

**Bune practici**: Pe o piață în care există semne de penurie de creditori sau de capacitate de creditare bancară pentru a susține mai mult decât un număr rezonabil de ofertanți (de exemplu, trei ofertanți), iar autoritatea publică urmărește o abordare de licitație deschisă (adică fără o listă scurtă), este o bună practică să nu se solicite ofertanților să prezinte acordurile financiare la depunerea ofertei. Cu toate acestea, CdO ar trebui să solicite dovezi rezonabile privind disponibilitatea finanțării (adică scrisori informative de la bănci).

Spre deosebire de "*concursurile de finanțare cu ofertant preferat*" (explicate mai jos), în cadrul procesului convențional de încheiere financiară, condițiile financiare reale negociate la închiderea financiară (și, prin urmare, condițiile asumate la depunerea ofertei) reprezintă riscul exclusiv al ofertantului. Cu toate acestea, este o bună practică să se ofere ajutor partenerului privat atunci când are loc o schimbare negativă și neașteptată pe piața financiară (inclusiv posibilitatea de a retrage oferta sau de a renunța la contract). De asemenea, devine standard și este considerat o bună practică ca riscul volatilității condițiilor de preț ale finanțării (cele care nu au legătură cu solvabilitatea proiectului PPP, așa cum a fost oferit de ofertantul câștigător) să rămână în responsabilitatea autorității sau să fie împărțit: aceasta se referă la fluctuațiile "ratei de bază a dobânzii" între depunerea ofertei și încheierea financiară (a se vedea Anexa 5A și capitolul 3.1)[[107]](#footnote-107).

### Concursuri de Finanțare a Datoriilor cu Ofertant Preferat[[108]](#footnote-108)

Spre deosebire de situația descrisă (adică atunci când disponibilitatea finanțării nu este o problemă, dar piața financiară este foarte competitivă, iar PPP-urile sunt un activ bine cunoscut pentru creditori), statele pot încerca să controleze și să preia o parte (dacă nu toate) din riscurile și recompensele legate de condițiile financiare care pot fi obținute la încheierea finanțării.

În aceste circumstanțe, și în special în cazul proiectelor PPP de mari dimensiuni[[109]](#footnote-109), autoritatea poate încerca să asigure condiții de finanțare competitive, solicitând ofertantului preferat să organizeze o competiție pentru finanțarea datoriei (o competiție între potențialii creditori pentru a obține cele mai bune condiții de finanțare posibile). Autoritatea va păstra majoritatea sau toate beneficiile (și își va asuma riscurile aferente).

Cu toate acestea, după cum se menționează în ghidul CEEdP, este posibil ca concursurile de finanțare a datoriilor să nu fie potrivite pentru proiectele sau pe piețele în care se așteaptă ca inovația financiară să joace un rol semnificativ în poziția competitivă a ofertanților. În plus, este posibil să nu fie adecvate în condiții de lichiditate financiară limitată.

|  |
| --- |
| CASETA 1.28: Puncte-Cheie privind Finanțarea în cadrul unui Contract de PPP cu Finanțare Privată   * Finanțarea privată este finanțarea oferită de partea privată (din fonduri proprii sau prin atragerea de fonduri de la terții creditori) pentru a finanța integral sau parțial costurile de dezvoltare a infrastructurii. Costurile vor fi recuperate prin intermediul veniturilor care vor fi generate de contract. * La fel ca orice operator economic, societatea de proiect PPP va prezenta un mix de fonduri sub formă de capitaluri proprii și datorii. * Cu toate că se pot obține împrumuturi contra unor garanții corporative, practica obișnuită este de a structura pachetul financiar pe baza tehnicii de finanțare a proiectului. Faptul că finanțarea prin îndatorare se regăsește în structura financiară a societății de proiect în cadrul tehnicii de finanțare a proiectului va elibera capacitatea de capital pentru ca investitorul de capital propriu să investească în alte proiecte. De asemenea, scade costul mix-ului global de fonduri (CMPC mai mic), ceea ce reprezintă conceptul de efect de levier. * Finanțarea proiectelor va fi, de obicei, mai scumpă decât datoriile corporative, dar oferă o serie de avantaje atât pentru partenerii privați, cât și pentru cei publici. * În cadrul tehnicii de finanțare a proiectelor, partea publică trebuie să acorde atenție nu numai fezabilității, ci și bancabilității. Prin urmare, structura proiectului (în ceea ce privește veniturile și, în special, riscurile) trebuie să corespundă cerințelor comune ale creditorilor, pe lângă cele ale părții private, în calitate de investitor de capital. * Bancabilitatea se află în centrul evaluării și pregătirii proiectelor, care este explicată în detaliu în capitolul 4. * Există mai multe surse de fonduri pentru capitaluri proprii și datorii, inclusiv investitori financiari puri care furnizează capitaluri proprii, investitori instituționali, bănci de dezvoltare și bănci comerciale. * Partea publică (sau autoritatea publică , în sens general) poate fi un furnizor de finanțare sub mai multe forme, inclusiv prin furnizarea de finanțare publică în termeni stricți (finanțare prin granturi), scheme de co-creditare și capitaluri proprii, sau poate sprijini bancabilitatea în alte moduri (de reducere a riscului și îmbunătățirea creditării). * Autoritatea publică poate acționa în calitate de furnizor de finanțare în cadrul proiectelor de tipul "*utilizatorul-plătește*", în cazul în care proiectul este viabil din punct de vedere economic, dar există un deficit de viabilitate care este acoperit prin finanțare publică (o abordare alternativă fiind aceea de a oferi un sprijin amânat sub forma unui mecanism de plată hibrid). * Autoritatea publică poate acționa, de asemenea, ca furnizor de finanțare în toate regimurile de venituri pentru a atenua eșecurile sau imperfecțiunile pieței financiare sau pur și simplu pentru a crește gradul de suportabilitate a proiectului pe termen lung. |

# 8. Cauzele Eșecului Proiectului: Necesitatea unui Bun Management al Proceselor și a Pregătirii Proiectelor

În Secțiunea 5 (Când se utilizează PPP: Explicații și Avertismente) au fost prezentați caracteristicile și factorii de valoare ai unui PPP, adică acele caracteristici care permit autorității publice și contribuabilului să beneficieze de o creștere a eficienței atunci când achiziționează proiecte adecvate ca PPP-uri. De asemenea, în acea secțiunea au fost semnalate unele condiții necesare pentru a avea acces la aceste beneficii, precum și unele dezavantaje și potențiale capcane.

Un proiect PPP ar trebui să fie achiziționat numai atunci când există dovezi solide că este proiectul potrivit. Ca în cazul oricărei opțiuni de achiziție, proiectul trebuie să fie fezabil din punct de vedere tehnic și să fie cea mai bună opțiune economică pentru nevoile publice, să fie accesibil și fezabil din punct de vedere comercial (va trebui să existe o concurență semnificativă, cu oferte bancabile). În plus, opțiunea PPP ar trebui să fie adoptată numai atunci când există dovezi semnificative că aceasta va aduce un plus de valoare adăugată la opțiunea tehnică sau la proiectul identificat, în comparație cu alte metode de achiziție.

Există riscul ca RCP (și fezabilitatea) să fie evaluate în mod necorespunzător (erori în estimarea costurilor sau în asumarea beneficiilor, sau chiar alte greșeli în întreaga evaluare). Un alt risc este acela ca lucrările de bază să fie slab pregătite, de exemplu, riscurile și punctele slabe să nu fie detectate și tratate în mod corespunzător în prealabil. RCP se poate pierde prin structurare sau redactare necorespunzătoare sau printr-un management deficitar al procesului de licitație sau al contractului pe parcursul duratei sale de funcționare.

RCP trebuie să fie protejat și maximizat pe parcursul procesului de pregătire și de punere în aplicare, precum și pe toată durata de viață a contractului. Acest lucru implică un management adecvat al procesului, cu capacități și resurse corespunzătoare/specifice, precum și necesitatea de a urma abordări standard și bune practici. Acestea sunt condițiile primordiale pentru ca un PPP să reușească (adică să evite eșecurile proiectului). Secțiunea 10 prezintă fazele unui proces tipic, iar capitolele 3-8 din Ghidul PPP descriu fiecare dintre fazele ciclului procesului PPP, oferind informații și bune practici cu privire la fiecare dintre aceste faze.

Înainte de descrierea introductivă a procesului PPP (secțiunea 10), această secțiune va explica modul în care managementul necorespunzător al procesului PPP, în special în ceea ce privește evaluarea și pregătirea, poate duce la eșecul unui proiect. De asemenea, se vor oferi exemple de eșecuri de proiecte care apar în diferite etape ale ciclului de viaţă al proiectului.

Secțiunea 9 va prezenta conceptul de cadru și relevanța acestuia pentru succesul PPP ca abordare programatică și strategică.

## 8.1. Ce este Eșecul Proiectului? Tipuri de Eșecuri de Proiect

Pentru ca un PPP să aibă succes, autoritatea publică trebuie să protejeze și să maximizeze RCP pe parcursul procesului de pregătire și implementare și pe durata contractului. Nerealizarea RCP preconizat reprezintă un eșec al proiectului.

Succesul în managementul procesului PPP se obține prin evitarea riscurilor de eșec al proiectului sau prin minimizarea consecințelor acestora (adică, în esență, prin managementul eficient al riscurilor). Acest lucru înseamnă că:

* Proiectul este cel mai potrivit (adică este selectată o opțiune optimă de proiect RCP și este corect prioritizată în raport cu alte proiecte posibile);
* PPP este modelul de realizare potrivit pentru proiect (și anume, este probabil ca procesul PPP să ofere un rezultat mai bun din punct de vedere al RCP-ului decât metodele tradiționale de proiect); și
* Proiectul este evaluat/pregătit, structurat și gestionat pentru a minimiza impactul negativ asupra costurilor, timpului, domeniului de aplicare și calității.

Eșecul unui proiect poate fi mai mult sau mai puțin grav în funcție de momentul în care se produce și de gravitatea și consecințele eșecului.

Proiectul (în sensul larg al cuvântului) poate eșua în două etape principale: înainte de semnarea contractului, la încheierea contractului comercial (de exemplu, proiectul este anulat și nu este scos la licitație, sau, în urma licitației, nu există oferte conforme sau, după atribuire, contractul nu este semnat) și după semnarea contractului (adică pe durata de viață a contractului). Semnarea efectivă a contractului în condițiile prevăzute în cererea de ofertă nu înseamnă că PPP-ul a reușit, deoarece contractul de proiect poate eșua pe parcursul duratei sale de viață.

Există două categorii principale de eșecuri ale proiectelor (din punct de vedere al consecințelor) în timpul pregătirii și al licitației.

* Parcursul proiectului este suspendat și proiectul este redefinit (fie în totalitate, modificând domeniul de aplicare al proiectului și reluând procesul de evaluare, fie parțial, rafinând unele caracteristici ale proiectului în ceea ce privește domeniul de aplicare sau termenii comerciali/structura contractului); și
* Parcursul proiectului este anulat definitiv, cel puțin ca PPP.

O hotărâre, luată în decursul derulării proiectului, de a nu-l continua sub formă de PPP nu este o problemă sau o opțiune contraindicată, deoarece acesta este tocmai scopul unei evaluări și pregătiri progresive.

Cu cât proiectul este într-un stadiu avansat, cu atât pierderile suferite sunt mai mari. Acesta este motivul principal pentru care se pledează pentru un proces progresiv, pas cu pas, însoțit de aprobări progresive ("*proces de tip gateway*"), așa cum se recomandă și se descrie pe parcursul prezentului Ghid PPP. Cea mai gravă situație, având cel mai mare impact (înainte de semnarea contractului), o reprezintă anularea unui proiect după lansarea licitației; acest lucru va avea un impact negativ asupra reputației de PPP a țării/guvernului contractant, pe lângă pierderea de timp și de resurse.

După ce părțile au încheiat contractul, există, de asemenea, două grade de eșec (din punct de vedere al consecințelor).

* **Eșec contractual absolut**: O situație în care autoritatea publică trebuie să salveze contractul sau să îl re-oferteze. Acest lucru se poate întâmpla din două motive principale, uneori interconectate sau eventual suprapuse;
  + Contractantul/partenerul privat se află în situație gravă de neîndeplinire a obligațiilor de plată; și
  + Antreprenorul/partenerul privat (compania de proiect sau SPV) intră în faliment.
* **Eșecul relativ al proiectului**: Aceasta se referă la situațiile în care RCP este parțial pierdut, iar contractul de proiect nu atinge RCP-ul preconizat inițial.

Acest lucru se poate întâmpla în mai multe situații: performanța este sub așteptări și contractul nu acoperă pierderea valorii serviciului sau contractul a oferit un beneficiu neașteptat partenerului privat care ar fi trebuit să fie cel puțin parțial acoperit de guvern sau de utilizatori. Pot exista, de asemenea, circumstanțe neprevăzute în care autoritatea publică trebuie să își asume o parte sau întreaga pierdere, dar evenimentul de risc nu este prevăzut în mod corespunzător în contract, ceea ce creează o situație dezechilibrată, sau autoritatea publică nu este pregătită în mod corespunzător (din punct de vedere bugetar) pentru a plăti compensația datorată în temeiul contractului.

CASETA 1.29: Rezumat al Tipurilor de Eșecuri ale Proiectelor

Ținând cont de momentul în care se produce și de gravitatea defecțiunii.

* În timpul pregătirii, structurării sau în timpul licitației.
  + Procesul este întârziat, deoarece trebuie redefinit și/sau reevaluat (și re-licitat, dacă a fost deja în faza de licitație).
  + Proiectul este anulat definitiv.
* Pe durata de valabilitate a contractului.
  + Rezilierea anticipată/anularea contractului.
  + Pierdere parțială în termeni de RCP.

## 8.2. Amenințări asupra unui Bun Management al Procedurilor

Un proiect poate eșua din mai multe motive. Bună parte dintre acestea sunt legate în mod natural de caracteristicile PPP și chiar de esența proiectului în sine. Multe dintre riscurile care pot afecta un proiect sunt inevitabile (de obicei, forța majoră și o categorie mai largă cunoscută uneori sub numele de circumstanțe neprevăzute). Dar contractul ar trebui să fie pregătit să abordeze aceste situații în modul cel mai eficient și eficace. PPP ca instrument (sau contractul de PPP, așa cum este definit sau structurat) eșuează atunci când nu permite părților să facă față în mod corespunzător unor astfel de circumstanțe; acest lucru creează situații dezechilibrate sau produce rezilieri anticipate ale contractului care ar fi putut fi altfel evitate. Nu toate eșecurile proiectelor sunt neapărat eșecuri ale PPP ca instrument - de fapt, pentru unele eșecuri, cauza eșecului ar avea un impact negativ egal sau mai mare dacă proiectul ar fi fost realizat în mod tradițional decât dacă ar fi fost un PPP.

Chiar și contractul în sine poate fi sursa unor riscuri sau a unor situații problematice. Acesta este ceea ce se definește uneori drept "*risc contractual*".

Proiectele eșuează adesea din cauza defectelor de identificare, evaluare și pregătire (evaluarea) a proiectului, în structurarea și managementul deficitar al procedurii de licitație sau în managementul deficitar al contractului (care este, de asemenea, legat de pregătire, deoarece strategia de management trebuie luată în considerare atunci când se redactează contractul, care trebuie să se cuprindă clauzele corespunzătoare)**.**

Aceste cauze ale eșecului proiectelor sunt legate de, sau sunt identificate cu, o potențială lipsă de management adecvat al procesului PPP în diferitele etape ale acestuia, de la identificare la licitație și, ulterior, la managementul contractului.

Cauza finală a gestionării deficitare a procesului este lipsa capacității de management a tranzacțiilor, care, în acest caz, necesită o serie de competențe și capacități foarte specializate care trebuie să fie echilibrate cu natura extrem de complexă a acestui tip de achiziții publice. Consilierii experimentați nu reprezintă, singuri, o soluție (deși sprijinul acestora este extrem de recomandat pentru evaluarea, pregătirea, structurarea și susținerea procedurii de licitație - a se vedea capitolul 3.14). Statul și autoritățile sale contractante trebuie să își dezvolte competențele interne. Crearea acestei capacități, menținerea ei, valorificarea experienței și păstrarea talentelor reprezintă provocări pentru stat[[110]](#footnote-110).

Acesta și alte riscuri care amenință succesul proiectului sunt specifice managementului oricărui proiect (a se vedea caseta 1.30) și pot fi evitate doar printr-o guvernanță solidă a acestuia (așa cum este prezentată în secțiunea 5.5).

|  |
| --- |
| CASETA 1.30: Factori Comuni de Management și de Guvernanță care pot Compromite Rezultatul Proiectului în cadrul unui PPP (ca în cazul oricărui proiect guvernamental)   * Lipsa capacității de management și a competențelor adecvate (lipsa resurselor calificate și lipsa fondurilor pentru a angaja consilieri). * Lipsa de continuitate/modificări frecvente în echipa de proiect. * Lipsa unei responsabilități și a unei conduceri clare a proiectului. * Eșecul în luarea și managementul deciziilor (delegarea insuficientă a competențelor, interferențe externe). * Lipsa/absența unui campion. * Lipsa unui avocat "independent" sau neconflictual. * Lipsa unor mecanisme adecvate de control al calității. * Eșecuri în identificarea părților interesate. * Eșecul comunicării (în interior, în exterior, către public - creșterea gradului de acceptare și managementul rezistenței, precum și către investitori). * Insuccesul asigurării corespondenței dintre proiect și obiectivele strategice ale guvernului sau modificări ale obiectivelor acestuia. * Grabă politică și termene nerealiste. |

Este dificil să se ofere o listă scurtă universal valabilă a principalelor cauze ale eșecului proiectelor. Cu toate acestea, mai ales în cazul țărilor PEECD, o cauză frecventă a insuccesului proiectelor PPP o reprezintă lipsa timpului necesar pentru pregătirea temeinică a proiectului și analiza riscurilor. Proiectele PPP apar în contexte care sunt, de obicei, pline de presiuni politice. În țările care nu au experiență cu astfel de proiecte, este frecventă prezența unor "actori" a căror conduită nu este pe de-a-ntregul corectă și care se așteaptă să obțină avantaje prin influență și/sau scurtături, iar acest aspect trebuie abordat pentru a evita eșecul proiectelor.

Există o serie de factori suplimentari care pot exacerba riscurile de eșec. Cei mai mulți dintre aceștia sunt legați de absența unui cadru adecvat pentru PPP sau de eșecuri de guvernanță; aceste riscuri pot fi însă reduse prin elaborarea și punerea în aplicare a unui cadru adecvat pentru PPP.

Mai jos este prezentată o listă a factorilor de risc asociați eșecurilor de guvernanță, absenței unui cadru adecvat, şi a consecințelor ce decurg din acestea

* Lipsa unui proces standardizat de identificare, pregătire, structurare și lansare a proiectelor, în cadrul unui "proces gateway", va exacerba riscul de eșec;
* Un cadru instituțional complex și neclar va îngreuna managementul părților interesate și poate crea direcții contradictorii și schimbări în decizii;
* Lipsa unei organizării instituționale va face mai dificilă păstrarea cunoștințelor și a experienței, ceea ce va duce la pierderea de talente;
* Absența unui cadru de management fiscal și a unei abordări de management fiscal pe termen lung (care să controleze expunerea agregată a unei țări la PPP-uri) poate produce conflicte neașteptate în implementarea proiectelor și încetarea unui proces de PPP chiar și după anunțarea acestuia;
* Lipsa unor orientări politice clare cu privire la obiectivele PPP-urilor poate genera conflicte politice și modificări ale deciziilor. Acest lucru poate distruge percepția angajamentului politic și stabilitatea abordării guvernului față de PPP-uri;
* În absența unui cadru adecvat pentru PPP, un minister care crede că poate transfera costurile către alte sectoare ale administrației publice poate fi tentat să-şi asuma tranzacții PPP peste ceea ce este accesibil sau indicat din punct de vedere al raportului Calitate-Preț. În mod similar, un minister care nu suportă în mod direct riscurile legate de proiect poate fi tentat să nu depună toate diligențele pentru a se asigura că sectorul privat suportă un nivel adecvat de risc;
* În absența unui cadru adecvat pentru PPP, instituțiile publice, privit în mod individual, pot funcționa în regim "compartimentat", cu un schimb de informații sau o cooperare redusă cu alte instituții. Într-o situație de "compartimentare", este posibil ca agențiile sau instituțiile cu funcții conexe să nu se poată coordona îndeajuns de bine pentru a realiza PPP-uri;
* Fără un cadru adecvat care să cuprindă norme corespunzătoare privind divulgarea informațiilor[[111]](#footnote-111), transparența va avea de suferit, ceea ce va dăuna interesului privat, asentimentului public și angajamentului politic. Aceasta poate avea drept consecință stimularea corupției, generând un cerc vicios;
* Fără mecanisme de auditare a procedurilor (controale și verificări externe a calității, auditarea procedurii de licitație din punct de vedere al transparenței și al egalității) și a programelor (inclusiv dezvăluirea de informații, dar și mecanisme de audit *ex-post*), răspunderea statului nu va putea fi determinată; și
* În termeni generali, în lipsa unui cadru și a unei politici care să stimuleze o planificare solidă pe termen lung și crearea de programe PPP, statul nu va putea profita pe deplin de avantajele instrumentului PPP și va risca să piardă interesul pieței PPP (a se vedea secțiunea 9.4).

Secțiunea 9 prezintă raționamentul care stă la baza conceptului de cadru, principalele componente și manifestări ale acestuia, precum și explicarea necesității unui cadru pentru managementul adecvat a instrumentului PPP ca element strategic al politicii de infrastructură. Capitolul 2 este dedicat exclusiv discutării chestiunii cadrelor de PPP și explică toate aspectele menționate mai sus legate de cadre, programe și altele.

## 8.3. Exemple de Anulare a unui Proiect din cauza Managementului Necorespunzător al Procedurilor[[112]](#footnote-112)

8.3.1. Exemple de Situații ce pot apărea în timpul Etapelor de Pre-ofertă și de Licitație

În continuare sunt prezentate exemple comune de management defectuos în faza de pre-semnare a proiectului, care reflectă erori și riscuri de eșec ale acestuia (aceste exemple nu sunt exhaustive)

#### În urma evaluării se poate ajunge la concluzia că proiectul ar trebui să fie abandonat ca PPP, deoarece nu a fost examinat sau evaluat în mod corespunzător din punct de vedere economic.

Exemple:

* Analiza cost-beneficiu (ACB) din faza de evaluare oferă rezultate negative sau rezultate mult mai slabe decât cele din faza de identificare, deoarece nu s-a efectuat anterior o ACB sau a fost efectuată pe baza unor ipoteze prea optimiste; și
* Rezultatele ACB sunt slabe din cauza unei modificări a domeniului de aplicare a proiectului, deoarece nu a fost elaborat și confirmat în mod corespunzător în faza de identificare.

#### Un proiect este abandonat înainte de lansarea licitației deoarece nu a fost evaluat corespunzător în timpul evaluării sau nu a fost pregătit corespunzător.

Exemple:

* Limitările juridice sau obstacolele privind disponibilitatea terenurilor pentru un spital nu au fost evaluate sau detectate în mod corespunzător în cadrul evaluării;
* Serviciile de utilitate publică dintr-un proiect de linie de tramvai nu au fost evaluate în mod corespunzător, iar înainte de lansare a existat dovada unei lipse relevante de disponibilitate a informațiilor;
* Există dovezi că proiectul ar putea să nu fie accesibil sau nu este fezabil în conformitate cu ipotezele de accesibilitate definite anterior; și
* Se aduc modificări semnificative domeniului de aplicare al proiectului, astfel încât evaluarea costurilor proiectului devine invalidă sau prea optimistă. Acest lucru invalidează evaluările de fezabilitate financiară, ACB și accesibilitate.

#### Licitația este anulată sau suspendată (după lansarea licitației) deoarece unele probleme de *due diligence* ar fi trebuit să fie rezolvate în timpul licitației sau înainte de semnarea contractului, dar există dovezi că nu vor fi rezolvate. Licitația este anulată sau suspendată pentru că proiectul-licitație este contestat de către publicul larg, organizațiile civile sau partidele politice.

Exemple:

* Informațiile privind alocarea utilităților sunt slabe și necesită mai mult timp decât se estimase;
* Acordurile cu alte administrații publice ( spre exemplu cu administrațiile municipale în cadrul anumitor sectoare de transport) nu pot fi finalizate sau nu sunt suficient de avansate;
* Informațiile despre proiect nu au fost făcute publice la timp pentru a primi sugestii și comentarii; și
* Niciun alt risc sau obstacol nu a fost detectat în timpul evaluării.

#### Nu există oferte. Niciun ofertant nu a depus o ofertă corespunzătoare.

Exemple:

* Proiectul sau contractul, așa cum a fost conceput, nu era fezabil din punct de vedere financiar sau tehnic[[113]](#footnote-113);
* Licitația a fost lansată fără ca proiectul să fi fost anunțat în prealabil pe piață;
* Perioada de răspuns la cererea de ofertă a fost prea scurtă și/sau perioada de răspuns la cererea de ofertă ar fi impus oricărui ofertant să lucreze într-o perioadă cunoscută de vacanță; și
* Licitația a fost lansată într-un moment în care exista percepția că guvernul nu își respecta obligațiile asumate în cadrul altor contracte PPP similare.

#### Contractul de proiect este atribuit, dar nu este executat (semnat) din cauza unei contestații din partea unui concurent cu privire la decizia administrativă, sau ofertanții câștigători refuză să semneze contractul din cauza unei lipse de pregătire a proiectului.

#### Finanțarea nu este încheiată (atunci când nu este solicitată ca o condiție prealabilă) din cauza unor probleme nerezolvate în procesul pregătire.

Exemple:

* Un drept de trecere necesar ar fi trebuit să fie disponibil, dar nu este și
* Există riscul ca autorizațiile de mediu să nu fie aprobate din cauza faptului că autoritatea contractantă nu reușește să gestioneze procedura în mod corespunzător.

### 8.3.2. Exemple de Situații ce pot apărea în timpul Duratei de Execuție a Contractului

#### Construcția este întârziată din cauza lipsei de pregătire a autorității publice în ceea ce privește riscurile și responsabilitățile pe care și le asumă în cadrul contractului.

Exemplu:

* Întârzierea extraordinară a construcției din cauza lipsei de disponibilitate a dreptului de trecere necesar pentru proiect.

#### Nerespectarea contractului de către partenerul privat din cauza unei structuri contractuale și/sau a unei gestionări deficitare a licitației.

Exemple:

* Nerespectarea contractului din cauza lipsei de capacitate. Capacitatea și experiența consorțiului ofertant nu au fost evaluate în mod corespunzător în timpul procesului de licitație;
* Nerespectarea obligațiilor de plată din cauza incapacității de a executa, deoarece oferta consorțiului câștigător a fost prea agresivă. Licitația nu a fost structurată în mod corespunzător pentru a evita sau detecta ofertele prea agresive sau prea optimiste;
* Neîndeplinirea obligațiilor de plată din cauza incapacității partenerului privat de a îndeplini cerințele minime de performanță a serviciilor ca urmare a faptului că autoritatea publică a stabilit cerințe de performanță nerealiste; și
* Neîndeplinirea obligațiilor din cauza transferului prin contract a unor riscuri pe care partenerul privat nu le poate gestiona.

#### Insolvența Antreprenorului.

Exemplu:

* Partea privată devine insolvabilă, deoarece constată că proiectul nu este fezabil din cauza unei evaluări necorespunzătoare (de exemplu, previziunile de trafic au fost prea optimiste).

#### Întârzieri sau reziliere în caz de încălcare de către finanțator.

Exemple:

* Autoritatea publică nu-și poate permite plățile din cauza restricțiilor bugetare care nu au fost luate în considerare în mod corespunzător la aprobarea proiectului (analiză de accesibilitate);
* Autoritatea publică nu își poate permite plăți neprevăzute, deoarece acestea nu au fost evaluate în mod corespunzător în cadrul evaluării; și
* Autoritatea publică nu reușește să execute în mod corespunzător alte lucrări care sunt legate de lucrările părții private în cadrul contractului PPP. De exemplu, în cazul în care autoritatea publică este responsabilă de lucrările civile pentru un proiect feroviar, iar sectorul privat, în cadrul unui contract PPP, este responsabil de sistemele feroviare, de materialul rulant și de operare.

#### Alte eșecuri minore ale proiectelor/pierdere de RCP.

Exemple:

* Pot exista eșecuri de proiect care constau în dispute costisitoare care provin dintr-o alocare neclară a riscurilor; și
* Cerințele de performanță din contractul de PPP pot fi slab elaborate și, prin urmare, imposibil de măsurat sau de aplicat în practică.

## 8.4. Interesul și Preocupările Sectorului Privat (potențialilor ofertanți) cu privire la Întregul Proces PPP

PPP-urile presupun existența unor agenți privați dispuși să încheie un contract pe termen lung, asumându-și riscuri semnificative, precum și a unor investitori financiari dispuși să investească capitaluri proprii (și uneori datorii) în proiecte și a unor bănci dispuse să acorde împrumuturi pentru aceste proiecte.

Proiectele trebuie să fie fezabile din punct de vedere comercial (iar pentru a fi fezabile din punct de vedere comercial, proiectele trebuie să fie finanțabile). Aceasta este o condiție necesară pentru elaborarea unui contract de PPP și este la fel de relevantă ca și alte condiții de fezabilitate (de exemplu, fezabilitatea economică, adică proiectul potrivit; caracterul adecvat al instrumentului PPP; și accesibilitatea).

Cu toate acestea, un partener privat, în calitate de potențial ofertant, este, de asemenea, preocupat de toate aspectele de fezabilitate, inclusiv de considerente socio-economice și de accesibilitate.

* Dacă un proiect are o valoare economică slabă sau dacă există un risc mai mare de lipsă de angajament din partea autorității publice față de proiect, va exista o probabilitate mai mare de reziliere sau de încercare de renegociere din partea unei noi autorități publice; și
* Un partener privat va avea un interes natural ca proiectul să fie accesibil pentru autoritatea publică. Astfel se evită riscul unei încălcări a contractului de către autoritatea publică.

În plus, sectorul privat va dori, de asemenea, un calendar fiabil, adică se va aștepta ca procesul proiectului să fie gestionat în conformitate cu calendarul anunțat. În general, disponibilitatea sectorului privat de a investi va fi influențată de managementul global al întregului proces PPP.

Tabelul 1.7 prezintă o listă a principalelor condiții pe care un proiect trebuie să le îndeplinească pentru a fi acceptat de un potențial ofertant, dincolo de fezabilitatea comercială strictă. Acesta presupune că alocarea riscurilor este tolerabilă, că proiectul este bancabil, că finanțarea este accesibilă și că plafonul de plăți este acceptabil/fezabil (că oferă o potențială RIR proporțională cu riscurile).

|  |  |
| --- | --- |
| TABELUL 1.7: Cerințe sau Condiții din partea Sectorului Privat și caracteristici ale unui Proiect Acceptabil și Atractiv  *Fiecare proiect trebuie să îndeplinească în mod necesar o serie de condiții pentru a fi acceptat de sectorul privat.*  *Disponibilitatea sectorului privat de a depune oferte și de a investi se bazează pe fezabilitatea comercială (un raport adecvat între risc și randament). Acest lucru înglobează o serie de preocupări legate de fezabilitate, în mare parte în concordanță cu preocupările autorității publice atunci când achiziționează un PPP. Proiectul și contractul trebuie să îndeplinească următoarele condiții.* | |
| **Condiții** | **Descriere** |
| Fezabil sau viabil din punct de vedere economic | Proiectul trebuie să fie soluția cea mai potrivită pentru nevoia respectivă: un proiect care nu reușește să fie o soluție adecvată (de exemplu, utilizarea este mult sub așteptări) va produce un risc de diminuare a angajamentului din partea sectorului public și poate compromite, de asemenea, fezabilitatea financiară (de exemplu, în cazul proiectelor legate de cerere/trafic). |
| Adecvarea ca PPP (realizarea unui PPP va spori RCP al proiectului selectat) | Dacă un proiect nepotrivit este licitat ca PPP, acesta va avea o structură de risc artificială și ineficientă, care va duce probabil la lipsa de oferte sau la eșecuri în dezvoltarea ulterioară a proiectului. |
| Realizabil din punct de vedere tehnic | Din punctul de vedere al unui partener privat, aceasta înseamnă că fezabilitatea comercială nu este compromisă de riscuri tehnice neasumabile. |
| Realizabil din punct de vedere comercial | Acest lucru înseamnă că limita superioară a plăților sau prețul contractului este suficient pentru a acoperi toate costurile și acele situații neprevăzute asociate cu structura de transfer de risc. |
| Bancabil | Comunitatea creditorilor (și comunitatea investitorilor) trebuie să fie dispusă să ofere finanțarea necesară pentru proiect. |
| Fezabil din punct de vedere juridic | Soluția contractuală sau structura contractului trebuie să îndeplinească în mod clar cerințele cadrului juridic. Astfel se vor evita limitările de drepturi, apariția de motive de anulare a contractului sau probabilitatea unor contestații din partea unor terți. |
| La prețuri accesibile | Într-o manieră mai subtilă, un ofertant privat poate fi îngrijorat de faptul că proiectele aprobate în mod nerealist în ceea ce privește capacitatea reală de a-și permite proiectul vor pierde aprobarea autorității publice. |
| Pregătit corespunzător | A fost arătată o diligență suficientă pentru a identifica și aborda toate riscurile/obstacolele semnificative. Autoritatea publică trebuie să fie capabilă, în mod realist, să își îndeplinească responsabilitățile (de exemplu, achiziționarea dreptului de trecere pentru un proiect). În cazul riscurilor transferate către sectorul privat, informațiile trebuie să fie coerente și disponibile (procesul de aprobare de mediu, informații privind alocarea utilităților și așa mai departe). |
| Structurat în mod corespunzător (contract) - inerent legat de fezabilitatea comercială | Riscurile atribuite sectorului privat trebuie să poată fi asumate și gestionate de către acesta și, de asemenea, trebuie să fie puse în aplicare în contract într-un mod clar și obiectiv. Mecanismele de plată și regimurile de performanță trebuie să fie clare, obiective și realizabile. Contractul trebuie să ofere protecție împotriva litigiilor și a potențialelor încălcări din partea sectorului public. |
| Structurat în mod corespunzător (procedură de licitație/CdO) | Proiectul trebuie să fie licitat pe baza unor cerințe echilibrate de capacitate și a unor criterii de selecție transparente. Actorii buni/reprezentabili vor solicita niveluri ridicate de capacitate și propuneri tehnice de proiect, astfel încât să evite concurența neloială sub forma unor oferte nerealiste și agresive. |

# 

# 9. Introducere în Conceptul cadrului PPP și Considerații privind Cadrul Inițial. Preocupări ale Sectorului Privat cu privire la Cadre și Piețe.

Cadrul este definit de *Oxford English Dictionary* ca fiind "o structură de bază care stă la baza unui sistem, concept sau text".

Dicționarul spaniol definește cadrul ca fiind "limitele sau circumstanțele care definesc o problemă sau o perioadă de timp".

PPP-urile implică un proces complex de management pe mai multe fronturi (politic, fiscal, financiar și social) care necesită o abordare sistematică pentru a face din PPP-uri o opțiune recurentă pentru proiectele adecvate. Ca în cazul oricărei acțiuni sistematice sau al oricărei acțiuni sau abordări care are un obiectiv pe termen lung, este necesar un cadru.

Acest ghid PPP susține o abordare sistematică a PPP-ului pentru a extrage și a proteja RCP-ul global din instrumentul PPP ca opțiune strategică pentru achiziționarea de infrastructură. Cele mai multe țări cu o abordare sistematică a PPP-ului de succes au construit programul respectiv pe un cadru PPP solid. După cum este descris înGhidul de Referință pentru Parteneriatele Public-Privat, V 2.0(Banca Mondială 2014), "stabilirea unui cadru PPP clar comunică public angajamentul autorității publice față de PPP". De asemenea, acesta definește modul în care vor fi implementate proiectele, contribuind la asigurarea unei bune guvernanțe a instrumentului PPP, adică "promovarea eficienței, responsabilității, transparenței, decenței, corectitudinii, contribuind la generarea interesului sectorului privat și a acceptării publice privind PPP-urile".

Complexitatea instrumentului PPP implică standardizarea proceselor și documentelor, ceea ce va economisi timp și efort în pregătirea și implementarea/structurarea sarcinilor care pentru PPP sunt extraordinar de solicitante. De asemenea, este recomandată omogenizarea acestor procese pentru a se asigura că sunt îndeplinite condițiile de achiziție a PPP-ului (pentru orice PPP dintr-o anumită jurisdicție).

Natura PPP-urilor, în sensul angajării de resurse bugetare pe termen lung (de cele mai multe ori, dincolo de mandatul unei legislaturi), în așteptarea obținerii unei eficiențe mai mari în termeni reali, necesită în mod clar o abordare adecvată și specifică a guvernanței ca responsabilitate a statului în managementul resurselor publice.

În plus, și mai ales atunci când se adoptă (așa cum este recomandabil) o abordare programatică, este esențial să se atragă și să se păstreze interesul sectorului privat. Acest lucru necesită existența unei abordări de guvernanță adecvate și puternice prin intermediul unui cadru stabil și durabil.

Cadrul trebuie să se bazeze pe documente oficiale care să angajeze toți participanții. Unii autori definesc cadrul prin descrierea documentelor și legilor care delimitează și guvernează cadrul.

Diferitele țări au abordări diferite în ceea ce privește documentația-cadru. Abordarea aleasă va depinde în principal de doi factori: sistemul juridic sau tradiția juridică a țării (principala diferență regăsindu-se între țările cu sisteme de drept comun față de țările cu tradiții de cod civil) și gradul de dezvoltare în ceea ce privește experiența și utilizarea PPP-urilor (țări cu o tradiție în domeniul PPP-urilor, de obicei în contextul proiectelor de tip concesiune, față de țări fără tradiție experiență în domeniu).

Cadrul PPP este uneori descris ca un grup de sub-cadre pentru elemente specifice legate de guvernanța PPP-urilor. În acest caz, politica PPP sau cadrul legal al PPP reprezintă un alt element al cadrului. A se vedea, de asemenea, caseta 1.31.

|  |
| --- |
| CASETA 1.31: Ce Reprezintă un Cadru conform Altor Ghiduri[[114]](#footnote-114)?   * Potrivit WBRG, cadrul PPP este constituit de cadrul politic și juridic. Există trei componente sau domenii principale de reglementare: procesul și responsabilitățile instituționale, managementul finanțelor publice și guvernanța programului PPP. * Ghidul *Attracting Investors to African PPPs* (Banca Mondială, 2009) propune patru domenii pentru a descrie ceea ce constituie un cadru de PPP: politica PPP, cadrul legal, cadrul de investiții (inclusiv procesul de aprobare) și cadrul operațional (care se referă la abilitățile de management și la activitatea pe parcursul întregului proces). |

Prezentul Ghid PPP utilizează definiția unui cadru propusă de *Ghidul de Referință pentru Parteneriatele Public-Privat, V 2.0* (Banca Mondială 2014),): "Cadrul PPP înseamnă politica, procedurile, instituțiile și regulile care, împreună, definesc modul în care vor fi implementate PPP-urile - adică modul în care vor fi identificate, evaluate, selectate, bugetate, achiziționate, monitorizate și contabilizate".

Următoarele secțiuni explică ce constituie cadrul (secțiunea 9.1), reflectând asupra aspectelor legate de punerea în aplicare și documentarea cadrului (secțiunile 9.2 și 9.3) și, în cele din urmă, explicând perspectiva sectorului privat și modul în care cadrele și programele sunt relevante pentru a implica în mod semnificativ industria PPP într-un mod competitiv și stabil.

### Ce Constituie un Cadru în Sensul Prezentului Ghid PPP? Conținutul sau Domeniile unui Cadru.

Cadrul care guvernează instrumentul PPP ca metodă de achiziție și de management al infrastructurii are o serie de elemente care fiecare cu limitele și regulile ei.

Următoarele elemente vizează principalele caracteristici ale PPP ca metodă de achiziție.

* Achizițiile în cadrul PPP sunt legate de achizițiile publice și, prin urmare, pot fi limitate de normele privind achizițiile publice;
* Un PPP ca opțiune pentru furnizarea și managementul activelor și serviciilor publice va fi guvernat de normele privind contractele publice;
* Un PPP implică un operator economic privat care gestionează o afacere care va fi supusă acelorași legi ca orice altă afacere privată;
* PPP-urile reprezintă o alternativă care asigură finanțare pe termen lung pentru autoritatea publică, înlocuind sectorul public și bugetul general ca furnizor de fonduri pentru a satisface nevoile financiare. Prin urmare, procesul trebuie să fie integrat în managementul fiscal, în normele de control sau în măsurile de politică;
* Fiind un domeniu de finanțare privată, acesta trebuie să răspundă așteptărilor investitorilor privați pe tot parcursul procesului, precum și din perspectiva cadrului. Acest lucru implică, de asemenea, necesitatea unor politici adecvate de comunicare și relații publice;
* PPP-urile se referă la domeniul deciziilor și al gestionării proiectelor, care necesită un cadru de management al proceselor sau un cadru operațional; și
* Un cadru de PPP alocă, de obicei, responsabilități diferiților agenți și departamente din cadrul unei autorități publice; prin urmare, se referă, de asemenea, la arhitectura și organizarea instituțională.

Multe dintre elementele și factorii care influențează guvernanța generală a PPP-urilor se suprapun, iar unii dintre aceștia ar putea fi clasificați în același grup.

Definirea în termeni preciși a componentelor sau elementelor unui cadru PPP ar fi un exercițiu arbitrar. Cu toate acestea, pentru o bază comună de cunoaștere și înțelegere, prezentul Ghid PPP propune următoarele elemente principale ca fiind cele care constituie în esență cadrul PPP.

### Un cadru PPP include "în mod necesar" următoarele elemente:

1. Un set de linii strategice și fundamentale care vor reglementa și delimita utilizarea generală a PPP ca opțiune de achiziție. Acestea includ obiectivele generale de utilizare a instrumentului, domeniul de aplicare (ce tip de proiecte și ce sectoare) și "**principiile de punere în aplicare**" (modul în care PPP-urile pot fi puse în aplicare), inclusiv reglementările privind procesul de achiziții/licitație. Unele țări optează pentru legi specifice pentru a stabili aceste principii strategice și de punere în aplicare (acestea sunt denumite în mod obișnuit legi privind PPP), în timp ce alte țări optează pentru documente de politică specifice (acestea sunt denumite în mod obișnuit politici privind PPP). În unele țări, nu este necesară o lege sau o politică specifică privind PPP. În toate cazurile, va exista o gamă largă de legi care pot avea o influență practică asupra utilizării și controlului opțiunii PPP (de exemplu, legi sectoriale), iar toate aceste legi formează împreună cadrul legal al PPP. De asemenea, poate exista o gamă largă de politici guvernamentale care afectează utilizarea opțiunii PPP, pe lângă orice lege specifică privind PPP sau document de politică privind PPP;
2. Un set de reguli și proceduri pentru identificarea, pregătirea și evaluarea/aprecierea proiectelor, elaborarea structurii contractului de PPP și a structurii cererii de ofertă, precum și managementul procesului de licitație și managementul contractului. Aceste reguli și proceduri sunt denumite în mod obișnuit **cadrul operațional sau cadrul de management al proceselor**. Unele elemente ale acestor norme și proceduri pot fi considerate, de asemenea, ca făcând parte dintr-un **cadru de investiții publice sau** dintr-un **cadru de planificare,** putându-le fi aplicate și alte etichete. Normele și procedurile se prezintă de obicei sub forma unor orientări cu diferite niveluri de aplicabilitate;
3. Un set de norme și/sau proceduri menite a controla expunerea agregată la PPP-uri (și, de asemenea, pentru a influența procesul de investiții, în ceea ce privește aprobările). Acestea sunt denumite în mod obișnuit **cadrul de management fiscal**;
4. O arhitectură în cadrul administrației publice (de exemplu, inclusiv puterea legislativă) care poate afecta managementul și guvernanța opțiunii PPP. Acesta este denumit în mod obișnuit **cadrul instituțional;** și
5. O serie de alte norme, proceduri și responsabilități privind **alte aspecte legate de guvernanță**, cum ar fi asigurarea calității globale a politicii și a proiectelor PPP, aspecte legate de transparență și comunicare.

În unele cazuri, anumite elemente ale cadrului sunt, de asemenea, denumite "Programul PPP" al statului.

Aceste domenii sau sub-cadre se suprapun în mod semnificativ. De exemplu, există un potențial clar de suprapunere între cadrul general de politică și rolul cadrului juridic al PPP în sine. În mod similar, cadrul instituțional influențează normele și procedurile operaționale pentru managementul procesului PPP, iar responsabilitățile și arhitectura instituțională afectează sistemul sau abordarea pentru managementul și supravegherea consecințelor fiscale ale instrumentului PPP. În plus, managementul fiscal va avea influență și în procesul specific al proiectului.

### Modul de implementare sau documentare a unui cadru. Diferite tradiții juridice.

Indiferent dacă vorbim în mod specific despre cadrul de politică generală sau despre cadru în termeni generali, regulile (ca într-un cadru) și procedurile trebuie să fie implementate într-un document care să fie obligatoriu, fie prin aplicabilitate legală, fie prin procese guvernamentale solide și aplicate în mod consecvent.

Acest Ghid PPP este menit să ofere un standard rezonabil de cunoaștere a conceptului și a subiectului PPP, propunând concepte și baze de cunoaștere valabile pentru orice țară sau în sens global. De asemenea, este necesar să se recunoască faptul că, în multe aspecte ale PPP-ului, există diferențe semnificative între țările cu sisteme de drept diferite, datorită varietății legislative sau a tradițiilor încetățenite. Prin urmare, este, de asemenea, extrem de important să se înțeleagă și să se aprecieze cum și de ce cadrele PPP pot varia în diferite țări.

În acest sens, factorul primordial care influențează diferențele relevante, în special în ceea ce privește cadrul PPP, este tradiția juridică a țării respective.

Prezentul Ghid PPP ia în considerare două sisteme juridice principale: cele care se bazează pe tradiția dreptului comun și cele bazate pe coduri civile. În termeni generali și cuprinzători, atunci când documentează cadrele PPP, primul tip de jurisdicții se bazează mai mult pe "declarații de politică" sau documente de politică, în timp ce cel de-al doilea se bazează în mod semnificativ pe legi.

Cadrele juridice sau cadrele bazate pe legi sunt considerate avantajoase din punct de vedere al stabilității, deși reversul este că ele introduc și un factor negativ - rigiditatea.

Conform unor ghiduri, putem găsi o a treia opțiune, care constă în implantarea sau construirea cadrului în termeni de documentație: cu alte cuvinte, furnizarea de modele definitive (Banca Mondială 2014, pagina 71). Cu toate acestea, trebuie să recunoaștem că multe dintre aceste orientări, în special în țările cu cod civil, sunt elaborate bazându-se pe legi, regăsindu-se în cuprinsul legii sau fiind dezvoltate în conformitate cu cadrul legal. În alte cazuri, orientările (sub formă de "manuale" sau "ghiduri") nu vor face parte dintr-o lege sau nu vor constitui o lege. Acestea pot fi modificate din când în când, deși versiunea existentă este în prezent obligatorie pentru funcționarii publici și practicienii PPP.

De asemenea, în multe țări de drept comun, politica este completată de orientări care sunt adesea considerate ca fiind obligatorii pentru funcționarii publici și pentru practicienii PPP, cu excepția cazului în care se acordă aprobarea de a deroga de la orientări prin intermediul procesului de aprobare și guvernanță a PPP.

### Cadrul există deja, dar trebuie să fie rafinat sau adaptat pentru PPP-uri.

În mare măsură, elementele de bază ale cadrului sunt aceleași ca și în cazul altor metode de achiziții publice, de exemplu, orice jurisdicție care a stabilit reguli relativ stabile pentru a achiziționa lucrări și servicii publice. Acestea dispun de autorități de mediu pentru a reglementa și controla impactul dezvoltării infrastructurii asupra mediului. Au autorități fiscale/departamente responsabile pentru a participa la deciziile și aprobările care pot constitui cheltuieli publice care afectează sau angajează resurse bugetare.

Există cadre de PPP care sunt dezvoltate în mod coerent, într-o lege specifică și cuprinzătoare sau într-un document de politică cuprinzător, care acoperă:

* Ce proiecte pot fi dezvoltate ca PPP-uri;
* Modul în care va fi pus în aplicare procesul de contractare și de achiziție;
* Ce trebuie făcut pentru a pregăti și evalua proiectul înainte de lansare; și
* Cine are puterea de a decide cu privire la anumite aspecte în cadrul procesului de decizie și de aprobare și, ulterior, pe durata contractului.

La cealaltă extremă, există jurisdicții în care PPP-urile sunt pur și simplu incluse în legile generale existente privind achizițiile publice. În aceste țări, PPP-urile de tipul ‘’*autoritatea publică-plătește’’* reprezintă de obicei o noutate și sunt acceptate pe baza faptului că pot fi reglementate prin aceleași reguli ca și concesiunile tradiționale (adică de tipul ’’*utilizatorul-plătește’’*). În aceste cazuri, normele privind achizițiile publice pot fi doar cele aplicabile în general pentru orice achiziție publică, fără a fi prevăzute condiții specifice pentru PPP-uri sau pot exista norme privind procedurile și procesele de evaluare a proiectelor, care sunt reglementate indiferent de formă. În orice caz, nu există norme specifice privind managementul fiscal pe termen lung al PPP-urilor și așa mai departe.

Indiferent de modul în care este documentat cadrul, PPP-urile (ca opțiune alternativă pentru achiziționarea de infrastructură și servicii) implică provocări semnificative care necesită un tratament specific în multe domenii.

Prin urmare, cadrul trebuie, în multe domenii (juridic/achiziții publice, managementul proceselor, aspecte instituționale, managementul fiscal), să fie adaptat pentru a acoperi în mod specific PPP-urile sau pentru a cuprinde specificul PPP-urilor (a se vedea tabelul 1.8 de mai jos).

Tabelul 1.8 pornește de la premisa conform căreia cadrul existent permite sectorului privat să opereze un bun public sub o anumită formă și că există reglementări privind achiziția transparentă de lucrări și servicii publice. Tabelul explică modificările care ar putea fi necesare sau utile pentru a adapta cadrul existent pentru a găzdui PPP-urile.

Existența unui cadru nu va asigura, în sine, succesul, deoarece succesul instrumentului PPP poate fi măsurat doar prin proiecte. Autoritățile publice ar trebui să analizeze cu atenție momentul în care trebuie să elaboreze un cadru și să anunțe un program, deoarece elaborarea unui cadru ar trebui să fie urmată rapid de lansarea unui proiect sau de anunțarea unei selecții de proiecte, cele care pot fi considerate *"deschizătoare de drumuri"* sau *proiecte pilot*. Exemple ale acestei abordări și ale unei gestionări clare a politicilor pot fi găsite în India și Mexic[[115]](#footnote-115).

|  |  |  |
| --- | --- | --- |
| TABELUL 1.8: Adaptarea Cadrelor Existente pentru a Permite PPP-urile - Fie Recrearea Documentație Cadru, fie Modificarea Diverselor Legislații sau Politicilor Existente | | |
| **Domeniul** | **Modificări și adaptări necesare** | **Necesar sau util?** |
| Cadrul legal de achiziții publice (tipuri de contracte permise și procedura de licitație) | Adaptarea cadrului pentru a include o formă de contract care să cuprindă mai multe domenii de obligații (PEFOM). Aceasta este mai degrabă o problemă pentru țările cu sisteme de drept civil (sau continental) decât pentru țările cu un sistem de drept de tipul „*common law*”.  În mod specific, să acopere sau să includă un contract de tip PEFOM în care veniturile sunt de tipul ’’*autoritatea publică-plătește’’* pentru un serviciu.  În plus, este o bună practică ca acest cadru să includă modele de licitație bazate sau centrate pe dialog și interacțiune cu potențialii ofertanți. Acest lucru este important pentru proiectele complexe care necesită o interacțiune mai profundă și un feedback cu o listă selectată de candidați. | Necesar. |
| Selecție, pregătire și/sau evaluare | Liniile directoare pentru evaluarea și selectarea proiectelor la nivelul întregului aparat de stat și la toate nivelurile administrației (central, regional și/sau local) sunt foarte utile, iar cele utilizate în mod tradițional sau existente pentru orice achiziție publică pot fi valabile.  Cu toate acestea, PPP-urile vor necesita orientări specifice pentru a asigura accesibilitatea, fezabilitatea comercială și Raportul Calitate-Preț. | Necesar pentru o guvernanță adecvată și pentru utilizarea PPP-urilor în mod programatic. |
| Managementul fiscal (expunerea agregată a unui PPP) | Se referă în special la PPP-urile de tipul ’’*autoritatea publică-plătește’’*. Autoritatea publică angajează resurse bugetare pe termen lung, ceea ce poate reprezenta o problemă nouă în achiziția de lucrări publice.  Acest lucru necesită un anumit grad de disciplină (guvernanță) pentru a controla expunerea agregată.    Multe țări se bazează doar pe limitarea datoriei publice și/sau pe responsabilitatea datoriei publice, acceptând în același timp că unele proiecte de tipul *"autoritatea publică-plătește"* pot fi considerate ca fiind finanțare privată (a se vedea titlul anterior).  Această abordare poate induce în eroare și ignora faptul că proiectele de tipul ’’*autoritatea publică-plătește*” implică un angajament pe termen lung de resurse bugetare, indiferent dacă pasivele aferente proiectului sunt recunoscute ca datorie publică.  Creditare: angajamentul bugetar pe termen lung poate constitui o problemă juridică în unele țări, deoarece uneori bugetul nu poate fi angajat în avans (pe termen lung). | Necesar pentru o guvernanță adecvată și pentru utilizarea PPP-urilor în mod sistematic. |
| Cadrul și arhitectura instituțională | Un PPP ca model de achiziție, chiar dacă este în cadrul unei abordări sistematice, NU necesită noi agenți sau posturi în cadrul administrației. Rolurile principale (autoritatea contractantă/promotorul proiectului, responsabilul de trezorerie/buget, procurorul general sau o figură similară) sunt aceleași ca în orice achiziție.  Cu toate acestea, din cauza complexității instrumentului (în special în ceea ce privește procesul de selecție, pregătire/apreciere și punere în aplicare a contractului), este utilă și destul de frecventă (considerată o bună practică) crearea unor organisme sau agenții specializate sau cel puțin a unor echipe în cadrul arhitecturii guvernamentale. Scopul acestora este de a conduce cea mai mare parte a sarcinilor de evaluare și pregătire sau de a sprijini alte organisme ale guvernului în acest sens. | Foarte util pentru o guvernanță adecvată și pentru utilizarea PPP-urilor în mod sistematic.  Necesitatea acestuia va depinde de nivelul de activitate/pertinența PPP-ului ca instrument și de amploarea potențialului de finanțare al autorității publice în cauză. |

CASETA 1.32: Idei-Cheie privind Cadrele și Programele PPP

* Cadrul se referă la guvernanță.
* Cadrul PPP are mai multe dimensiuni: managementul procesului, politica generală, managementul fiscal și evaluarea *ex-post*.
* Cadrul PPP diminuează riscurile unor decizii necorespunzătoare și al unui management deficitar al proiectelor.
* Un cadru adecvat facilitează, de asemenea, derularea procedurilor fără probleme, economisind bani și timp.
* Cadrul se referă la necesitatea de a atrage investitori și de a le păstra interesul pe termen lung (fiabilitate și bune practici).
* Bazele unui cadru PPP - în special în ceea ce privește cadrul legal și instituțional - sunt inițial aceleași ca pentru orice achiziție publică, dar este nevoie de o adaptare semnificativă.
* Elaborarea unui cadru ar trebui să fie însoțită de lansarea rapidă a unor proiecte "demonstrative” (unul sau mai multe proiecte inițiale întreprinse pentru a demonstra aplicarea cadrului).

### De asemenea, potențialii ofertanți/ofertanții din sectorul privat se preocupă de cadru și de programe.

După cum s-a menționat în secțiunea 8, sectorul privat nu este interesat doar de fezabilitatea comercială teoretică a unui singur proiect (raporturi adecvate între risc și rentabilitate și bancabilitate), ci este interesat și preocupat de întregul proces PPP în majoritatea, dacă nu chiar în toate dimensiunile sale.

Existența unor cadre solide este cea mai bună modalitate de a asigura succesul proiectelor, astfel încât sectorul privat va fi, de asemenea, interesat de existența unui cadru adecvat. Însă, pentru a accesa toate beneficiile opțiunii PPP, aceasta trebuie tratat în cadrul unei abordări sistematice. Utilizarea programelor PPP nu este doar direct benefică din perspectiva managementului public general, ci este de o importanță capitală în accesarea industriei PPP. Scopul este acela de a genera interesul unui număr cât mai mare de potențiali investitori, și mai ales interesul și accesul la dezvoltatori PPP reputați și experimentați[[116]](#footnote-116).

Sectorul privat (industria PPP) este interesat de piețe mai degrabă decât de "proiecte", prin urmare, următoarele puncte sunt importante.

* Dezvoltatorii privați sunt interesați de piețele care oferă o listă de PPP-uri, adică oportunități multiple care generează economii de scară în ceea ce privește pregătirea ofertelor și managementul licitațiilor și a proiectelor;

Consecvența este importantă. Un cadru contribuie la asigurarea faptului că diferitele proiecte sunt structurate și gestionate într-un mod coerent, ceea ce reduce costurile pentru sectorul privat și sporește încrederea pe piață. În absența unui cadru solid, diferite ministere pot acționa în moduri incoerente, ceea ce poate fi frustrant și poate duce la pierderea unor ofertanți;

* Sectorul privat va fi preocupat de capacitatea autorității publice de a gestiona o listă de proiecte în manieră sistematică. Aceasta nu se referă doar la fiabilitatea unui proiect specific, ci și la profesionalismul autorității publice în calitate de administrator al unei liste; precum și la utilizarea PPP-urilor ca instrument strategic pe termen lung; și
* Sectorul privat va fi preocupat de aspecte precum sustenabilitatea fiscală pe termen lung, angajamentul politic față de PPP-uri, acceptarea socială a instrumentului, păstrarea talentelor/experienței și un cadru legal minim care să ofere posibilitatea de a achiziționa PPP-uri. Multe dintre aceste aspecte afectează fezabilitatea și disponibilitatea fiecărui proiect în parte, dar afectează, de asemenea, durabilitatea și fiabilitatea instrumentului PPP, precum și existența unui sistem de finanțare adecvat.

Primele trei puncte se referă la conceptul de programe PPP[[117]](#footnote-117). În cele mai multe țări, programele PPP progresează mai lent decât ar trebui, nu din cauza lipsei de finanțare sau a nerespectării criteriilor de fezabilitate comercială, ci pentru că există o cantitate insuficientă de proiecte PPP adecvate și bine pregătite. Prin urmare, existența unor astfel de proiecte este de o importanță capitală pentru autoritățile publice care doresc să promoveze dezvoltarea infrastructurii prin PPP-uri, deoarece incapacitatea de a atrage jucători de talie mondială nu va face decât să îi determine pe aceștia să caute oportunități în altă parte. Rezultatul este că aceste autorități publice se pot trezi cu participanți nedoriți și/sau cu programe foarte expuse la corupție și, prin urmare, în cele din urmă, cu proiecte eșuate.

Captarea în mod constant a interesului pe termen lung al sectorului privat este esențială pentru succesul PPP-urilor ca instrument programatic sau ca modalitate de stimulare a dezvoltării infrastructurii. Acest lucru necesită un cadru PPP adecvat și clar în toate domeniile principale de management a PPP-ului.

Abordarea programatică poate crea un cerc virtuos bazat pe un factor esențial: un istoric de succes va crește interesul industriei pentru proiecte, iar un interes mai mare va oferi mai multe feedback-uri care vor contribui la îmbunătățirea cadrului și a abordării PPP-ului.

Tabelul 1.9 prezintă o listă neexhaustivă de condiții pe care un cadru PPP și programele aferente ar trebui să le îndeplinească pentru a câștiga interesul industriei. Această listă presupune că programul de PPP și proiectele (și, prin urmare, piața) nu au restricții semnificative privind accesul la finanțare pe termen lung și/sau că factorii de risc de țară nu reprezintă un obstacol inevitabil pentru atragerea Investițiilor Străine Directe (ISD) sau că programul este adaptat la restricțiile respective (după cum se explică în secțiunea 5.6).

|  |  |  |
| --- | --- | --- |
| TABELUL 1.9: Caracteristici Cerute de Actorii din Sectorul Privat de Talie Mondială legate de Cadrul PPP, Programele PPP (și alte caracteristici ale unei piețe PPP atractive și bine cotate)[[118]](#footnote-118) | | |
| **Factori de succes în cazul unei abordări sistematice sau al utilizării strategice a PPP-urilor** | **Descriere** | **Modul în care cadrul și politica pot spori atractivitatea pieței** |
| Lista relevantă sau semnificativă (și identificabilă) | Există dovezi pe piață privind existența unei Liste semnificative sau a unor necesități semnificative de infrastructură. | Cadrul și politica pot asigura existența unei Liste mai structurate și mai organizate, prin stabilirea de planuri și/sau programe de PPP, cu o indicație clară a rolului instrumentului PPP.  Acest lucru trebuie, de asemenea, să fie comunicat în mod pro-activ industriei (managementul comunicării este o parte primordială a cadrului operațional sau de investiții). |
| Rezultatele obținute | Există un istoric de succes al proiectelor PPP, care demonstrează o rezolvare clară și echitabilă a litigiilor și a altor crize. | Un bilanț de succes poate fi construit doar printr-un cadru adecvat și de un management optim al riscurilor și crizelor.  Dincolo de pregătirea proiectului, managementul de succes al contractelor necesită o atitudine pro-activă, care ar trebui instituționalizată în cadrul PPP (în domeniul gestionării procesului PPP).  Pentru noii participanți la PPP sau pentru țările care încep să își dezvolte abordarea PPP, este extrem de important să fie riguroși în selectarea proiectelor și în managementul procesului de pregătire și de achiziție, pentru a evita eșecurile. De asemenea, este esențial să se lucreze într-un cadru solid. |
| Un cadru solid al procesului PPP: calitate în ceea ce privește standardele și abordările privind fezabilitatea și structurarea, capacitatea de management și fiabilitatea în ceea ce privește timpul și deciziile. | Managementul mai multor PPP-uri și dezvoltarea cu succes a unui program necesită un cadru operațional clar care să fluidizeze procesul, să diminueze riscul de eșec și, în special (din punct de vedere privat), să reflecte fezabilitatea comercială și preocupările sectorului privat. Managementul adecvat al proiectelor PPP va genera încredere pe termen lung în acest sector, dincolo de proiectul PPP de succes în curs. | Aceasta este una dintre părțile esențiale ale unui cadru PPP, care se referă în special la procesul de pre-ofertă și la managementul licitației. Acestea ar trebui să se bazeze pe orientări și standarde de bune practici aplicate în mod consecvent și să fie clar identificate de către sectorul privat.  De asemenea, depinde și de arhitectura instituțională. |
| Claritatea cadrului legal în ceea ce privește legalitatea PPP, transparența achizițiilor publice și aplicabilitatea.[[119]](#footnote-119) | * Transparență (acces la informații fiabile și criterii și procese de selecție transparente și echitabile). * Drepturi ce pot fi executate. * Procesul de soluționare a litigiilor. * Riscul de însușire. | Se referă la cadrul politic și juridic, în special la procedurile de achiziții publice, la transparență și la standardele contractuale. |
| Angajament și sprijin politic puternic | Prezența unui "campion politic" - un ministru de rang înalt care susține cu tărie programul PPP - este importantă pentru industria PPP.  Proiectele relevante și complexe ar trebui să dea semne clare de angajament prin intermediul unor poziții clare de reținere și partajare a riscurilor și/sau prin mobilizarea instrumentelor de finanțare instituțională. Politica, precum și cadrul și programele de PPP ar trebui să fie acceptate la nivel politic cât mai larg posibil pentru a câștiga fiabilitate (care depinde, de obicei, și de acceptarea publică a programelor de PPP). | Campionatul/Cooperarea/Parteneriatul politic este o chestiune de bună practică în cadrele manageriale, care este posibilă doar cu orientări clare și solide privind procesul PPP.  Sprijinul politic general este posibil doar în cadrul unei politici și al unor programe de PPP bine explicate și comunicate. Acest lucru ar trebui să se bazeze pe un management adecvat al comunicării, care este, de asemenea, un sub-element al cadrului PPP. |
| Acceptabilitatea publică | Investitorii internaționali și locali vor manifesta o reticență în a investi în PPP-uri în țările în care există încă o percepție negativă a PPP-urilor. Acest lucru este în afara oricăror preocupări speciale care pot exista cu privire la acceptarea unei infrastructuri specifice a proiectului. | Cadrele juridice și/sau de politici, în sensul unor orientări stabilite și solide și o abordare atentă/chibzuită a PPP, necesită acceptarea instrumentului de către public. Programele PPP și proiectele specifice pot ridica o potențială opoziție publică, care, din nou, este abordată prin managementul adecvat al comunicării.  Transparența și responsabilitatea sunt factori primordiali pentru a câștiga încrederea publicului: aplicarea auditurilor publice, divulgarea informațiilor privind performanța proiectului și așa mai departe trebuie să fie facilitate sau instituționalizate în cadrul PPP. |
| Sustenabilitatea fiscală și managementul rațional al instrumentului | Sectorul privat ar putea fi îngrijorat de o atitudine relaxată față de expunerea agregată pe termen lung la PPP-uri, mai ales că acest lucru va semnala faptul că proiectele vor fi selectate în mod necorespunzător și în pripă.  Atunci când evaluează ratingul de credit al unui stat, agențiile de rating vor lua în considerare viitoarele datorii în cadrul contractelor PPP și vor ține cont de acestea. La rândul său, ratingul de credit al statului este luat în considerare de investitorii și finanțatorii PPP atunci când evaluează randamentul capitalului propriu sau rata dobânzii solicitate.  În unele țări, autoritățile publice au fost nevoite să renegocieze PPP-urile deoarece se angajaseră la expuneri agregate excesive. Acesta nu este un rezultat dezirabil, deoarece creează incertitudine pentru sectorul privat cu privire la obținerea contractului negociat. | Aceasta este, în esență, acea parte a cadrului PPP legată de managementul agregat pe termen lung a expunerii fiscale. |

# 10. O prezentare generală a ciclului procesului PPP: Cum se pregătește, se structurează și se gestionează un contract PPP

Această secțiune descrie prezentarea generală a unui proces PPP, care este apoi dezvoltat în detaliu - fază cu fază/etapă cu etapă - în capitolele 3-8 din prezentul Ghid PPP.

Intenția acestei descrieri este de a oferi cititorului o imagine generală a întregului proces, oferind o descriere preliminară a fazelor/etapelor sale principale. De asemenea, aceasta ilustrează modul în care procesul poate fi diferit în unele țări, în funcție de procedura de atribuire selectată (atunci când există mai multe variante disponibile într-o țară). A se vedea figura 1.13.

Procesul descris în această secțiune și dezvoltat prin intermediul Ghidului PPP se referă la ciclul unui proiect PPP. În mod normal, acest proces începe cu identificarea și selectarea proiectului, iar Ghidul PPP presupune că acest lucru se întâmplă pentru fiecare proiect în parte.[[120]](#footnote-120) Cu toate acestea, atunci când autoritatea publică își asumă o abordare de program, identificarea și selecția proiectelor, precum și examinarea proiectelor ca fiind candidate la PPP, vor avea loc, de obicei, ca parte a dezvoltării unui program.

Definiția fiecărei faze, inclusiv numele și domeniul de aplicare al fiecăreia dintre ele, este oarecum arbitrară. Nu există un consens universal cu privire la ceea ce ar trebui să fie inclus în fiecare fază sau unde ar trebui să înceapă sau să se încheie fiecare dintre ele. Astfel, există puncte de vedere diferite, de exemplu, cu privire la modul în care trebuie definită "structurarea" contractului și ce anume ar trebui să fie considerat "structurare" sau chiar "fezabilitate" a unui contract având ca obiect executarea unui proiect. În plus, există puncte de vedere și abordări diferite cu privire la ceea ce ar trebui să fie rezultatul final al activității de evaluare; dacă evaluarea proiectului ar trebui să fie considerată o fază în sine, iar decizia de investiție să fie luată înainte de confirmarea adecvării și fezabilității proiectului ca PPP, sau dacă ambele activități și decizii pot fi mai bine tratate în cadrul aceleiași faze (abordarea asumată de prezentul Ghid PPP din motive de adaptare la contextul țărilor emergente și în curs de dezvoltare). A se vedea caseta 1.33 de mai jos.

|  |
| --- |
| CASETA 1.33: Considerații privind evaluarea și deciziile asumate de prezentul ghid PPP  Ciclul standard al procesului PPP descris în prezentul Ghid PPP presupune o analiză inițială a aspectelor economice ale proiectului și o selecție a PPP-ului în faza de identificare și selecție a PPP-ului, urmată de o evaluare detaliată a proiectului, atât ca soluție tehnică, cât și ca PPP, în faza de evaluare și pregătire. Această structura de ciclu se potrivește bine programelor PPP motivate de dorința de a utiliza PPP-urile ca alternativă la finanțarea publică, permițând astfel accelerarea dezvoltării infrastructurii (a se vedea secțiunea 5.1). În aceste circumstanțe, decizia de investiție (dacă proiectul ar trebui sau nu să se deruleze) este strâns legată de decizia privind tipul de procedură sau proiect (dacă proiectul ar trebui sau nu să fie un PPP). În cazul în care un proiect nu este potrivit pentru a fi un PPP, este posibil ca el să nu fie fezabil (din cauza constrângerilor fiscale) nici ca proiect de achiziție publică tradițional. Prin analizarea proiectului în vederea stabilirii potențialului de PPP într-o etapă timpurie, autoritatea publică poate evita risipa de bani în cazul în care proiectul nu este potrivit pentru a fi un PPP. |

Astfel, întrucât este necesar să se definească o bază comună pentru a oferi o explicație adecvată a procesului PPP (precum și a diferitelor sarcini care trebuie îndeplinite și a deciziilor luate), acest Ghid PPP adoptă o abordare flexibilă. Procedeul descris, prezentat în figura 1.14, încorporează o flexibilitate semnificativă pentru a reflecta principalele variații potențiale ale sarcinilor, deciziilor și autorizațiilor care trebuie luate în cadrul fiecărei "faze"/”etape”.

Din punct de vedere practic, analiza și sarcinile care trebuie efectuate în multe etape se vor extinde dincolo de limita arbitrară a etapei respective. De exemplu, este posibil ca o parte din analiza care trebuie efectuată în cadrul evaluării să nu fie finalizată decât în fazele ulterioare sau să fie necesară o revizuire a acestei analize într-o fază ulterioară.

Lucrările care urmează să fie efectuate în fiecare etapă sunt, de asemenea, influențate de cadrul politic și juridic aplicabil.

Ceea ce este clar, însă, este ceea ce trebuie făcut pentru a dezvolta cu succes un proiect de tipul PPP. Indiferent de ordinea sau de calendarul fiecărei sarcini sau de denumirile și conceptele diferite utilizate în diferite regiuni și jurisdicții, o procedură de atribuire a unui PPP va implica, în mod necesar, o muncă semnificativă în cadrul unei abordări pe etape. După cum este descris în secțiunea 5.5, un proiect PPP trebuie:

* să se bazeze pe o soluție tehnică sau pe un "proiect" adecvat sau optim: acest lucru se numește de obicei identificare;
* să fie evaluat în mod corespunzător pentru a stabili dacă este fezabil (atât soluția tehnică, cât și realizarea proiectului sub forma unui PPP), dacă PPP este cea mai bună soluție de achiziție și dacă este pregătit în mod corespunzător înainte de licitație: acest lucru se referă la evaluare și pregătire;
* să aibă un contract de PPP structurat în mod corespunzător și un proces de licitație bine conceput: în prezentul Ghid PPP, acest lucru va fi denumit în continuare structurarea și redactarea contractului și a licitației;
* să fie efectiv achiziționate sau licitate în conformitate cu cerințele legale și de reglementare aplicabile: acest lucru poate fi denumit procesul de licitație propriu-zis (denumit uneori "managementul tranzacției"); și
* să fie gestionate pe durata contractului: acest lucru se numește managementul contractului.

A picture containing graphical user interface

Description automatically generated

FIGURA 1.14: Ciclul procesului PPP, așa cum este luat în considerare în acest Ghid PPP

Figura 1.14 descrie în detaliu procesul și principalele sarcini dezvoltate în mod obișnuit în fiecare dintre faze (așa cum sunt definite în Ghidul PPP), notând cele mai frecvente variații. Multe dintre sarcinile și sub-procese sunt de natură progresivă și iterativă: printre exemple se numără evaluarea și pregătirea, precum și proiectarea contractului și a procesului. Figura include o descriere a modului în care procesul evoluează până la un contract final și a modului în care se iau, de asemenea, deciziile în cadrul unei abordări pe etape.

Text

Description automatically generated

Pe lângă diferențele în ceea ce privește fluxul procesului, terminologia utilizată pentru a descrie fazele și sarcinile diferă de la o jurisdicție la alta. Caseta 1.34 ilustrează denumirile și conceptele-cheie utilizate în Ghidul PPP, precum și variațiile comune sau denumirile alternative.

|  |  |
| --- | --- |
| CASETA 1.34: Aspecte terminologice legate de procesul PPP și de sarcinile aferente. (Termeni preferați în prezentul Ghid PPP în comparație cu alți termeni) | |
| **Condiții preferate** | **Alți termeni** |
| Identificarea proiectului | Selectarea proiectului. |
| Analiza cost-beneficiu (ACB) | Fezabilitate economică, evaluare economică. |
| Examinarea proiectului ca fiind un PPP | Pre-evaluarea proiectului ca PPP.  În unele țări, se utilizează și prefezabilitatea. |
| Evaluare | Analize de fezabilitate a unui proiect, evaluarea unui proiect, *due dilligence* (limitată la anumite procese de fezabilitate sau de evaluare), evaluarea proiectului ca PPP (pentru evaluarea opțiunii PPP ca alternativă de achiziție pentru proiect, mai degrabă decât evaluarea proiectului în sine ca soluție tehnică), pregătirea proiectului, dezvoltarea cazului de afaceri (în unele țări, cazul de afaceri este dezvoltat progresiv pe parcursul ciclului PPP - activitățile de evaluare au loc în principal în etapa de prezentare a cazului de afaceri). |
| Fezabilitate | De asemenea, se numește viabilitate în oricare dintre domeniile sale. |
| Analiza RCP (a PPP-ului ca opțiune de achiziție) | RCP conform metodei Comparatorului sectorului public (CSP) (utilizată în unele țări). |
| Structurarea ofertei (SdC și CdO) | Conturarea sau conceperea traseului de achiziție sau a procesului de licitație. |
| Structurarea Contractului | Elaborarea contractului. |
| Redactare (SdC, CdO și contract) | Finalizarea acestor documente. În unele țări și ghiduri, structurarea și redactarea împreună pot fi denumite implementare. |
| Procesul de licitație | Procesul de achiziție sau procedura de achiziție. |
| Lista scurtă | Ofertanții selectați sau preselectați. |
| Contract PPP | Proiect PPP, acord de proiect (mai frecvent în contextul investitorilor privați). |

Fiecare dintre fazele/etapele principale ale acestui proces sunt analizate în detaliu în capitolele respective ale acestui Ghid PPP (de la capitolul 3 la capitolul 8), după capitolul 2.

### Faza 1/Etapa 1 (capitolul 3) - Identificarea proiectelor și examinarea PPP

Obiective: Selectarea opțiunii de proiect corecte (cea mai bună soluție tehnică pentru nevoile respective) și evaluarea prealabilă a proiectului ca potențial PPP, pentru a evita alocarea inutilă de resurse pentru evaluarea și pregătirea completă a unor proiecte nedemne.

Sarcini:

* Identificarea/selectarea unei soluții de proiect dintr-o serie de opțiuni;
* Definirea domeniului de aplicare a proiectului;
* Evaluarea aspectelor economice ale proiectului (inclusiv o evaluare socio-economică prin ACB în unele țări) și stabilirea priorităților pentru cele mai utile proiecte, dacă este necesar;
* Examinarea proiectului ca potențial PPP; și
* Pregătirea guvernanței proiectului pentru procesul de pregătire până la lansarea licitației, inclusiv elaborarea unui plan de management al proiectului și definirea echipei de proiect.

Sarcina de identificare a infrastructurii este inerentă ciclului de proces al oricărei decizii privind infrastructura, indiferent de modul în care aceasta va fi achiziționată. Ea nu face parte din ciclul PPP în termeni stricți, deoarece, în multe cazuri și în multe țări, proiectele vor fi deja identificate în cadrul unui exercițiu de planificare sau pot fi propuse de o agenție sau de o autoritate de achiziții publice în timpul perioadei de guvernare (și vor fi considerate ca atare atâta timp cât se încadrează în obiectivele strategice ale autorității publice).

Prezentul Ghid PPP include această sarcină în aceeași fază cu cea de selectare a PPP, pentru a consolida importanța unei selecții adecvate a proiectelor (PPP-urile nu pot face minuni și un PPP va reuși doar dacă este un proiect solid și rezonabil din punct de vedere economic). Cu toate acestea, în unele cazuri, în special în țările PEECD și atunci când calea PPP este motivată în principal de nevoile financiare ale autorității publice (inclusiv de faptul că, uneori, dacă nu este achiziționat ca PPP, nu va fi achiziționat), identificarea și evaluarea vin împreună cu examinarea și testarea adecvării și fezabilității PPP-ului.

Înainte de a lua în considerare modul în care poate fi achiziționat un proiect, este necesar să se aibă o idee clară privitor la ceea ce reprezintă cea mai bună soluție pentru nevoia publică relevantă din punct de vedere tehnic și strategic. De exemplu, pentru a rezolva o problemă de management al traficului într-un anumit oraș, soluțiile posibile ar putea fi o investiție în Tranzit Feroviar Ușor (TFU), o modernizare a rețelei rutiere sau un sistem de metrou. O evaluare a soluțiilor posibile ar trebui să fie realizată pentru orice decizie privind un proiect public (în domeniul infrastructurii, pentru un serviciu, o politică, o lege sau în orice altă activitate guvernamentală). Aceasta este baza bunelor practici în materie de identificare a proiectelor.

Ar trebui să se ia în considerare și să se compare mai multe opțiuni (inclusiv o opțiune "nu face nimic" ca bază de referință), iar cea mai potrivită va fi selectată în conformitate cu o metodă de selecție. În acest scop, se pot utiliza ACB și alte metode mai simple (de exemplu, analiza multicriterială, analiza cost-eficacitate). Acest proces va identifica o soluție tehnică în termeni generali. În această fază, domeniul de aplicare al proiectului poate fi sub forma unei schițe, inclusiv estimări aproximative ale costurilor. Domeniul de aplicare și estimările de costuri vor fi dezvoltate în continuare printr-o analiză finală în faza de evaluare.

Pe lângă utilizarea ACB în scopul selecției, ACB poate fi efectuată și în faza de identificare a proiectului pentru a evalua în prealabil dacă proiectul are sens din punct de vedere economic. În unele țări, alte sarcini de evaluare pot începe, de asemenea, în faza de identificare a proiectului. Aceste analize sunt în general denumite exerciții de prefezabilitate, deoarece vor fi ajustate, evoluate sau dezvoltate în continuare în fazele ulterioare, înainte ca proiectul să fie licitat.

Odată ce proiectul a fost identificat în mod corespunzător (inclusiv evaluarea economică prealabilă), prezentul ghid presupune că proiectul va fi analizat ca fiind un PPP. Acest lucru presupune definirea domeniului de aplicare a contractului în termeni generali și efectuarea unui test preliminar pentru a stabili dacă metoda de achiziție PPP este adecvată pentru proiect.

La finalul acestei etape, se decide dacă se va continua cu o analiză de evaluare completă atât a proiectului, cât și a contractului de proiect ca PPP, pe baza unui "raport de examinare a PPP". Raportul ar trebui să includă, de asemenea, o descriere a modului în care va fi gestionat procesul proiectului în cadrul unui plan de proiect și al unui calendar aferent.

### Faza 2 (capitolul 4) - Faza de evaluare și pregătire

Obiective: Să evalueze dacă proiectul și contractul de proiect PPP sunt fezabile pentru a reduce riscul de eșec al proiectului în timpul licitației sau pe durata contractului de proiect și pentru a avansa în continuare pregătirea acestuia ca PPP.

Sarcini:

* Perfecționarea domeniului de aplicare a proiectului și a pre-designului, testarea fezabilității tehnice și evaluarea impactului asupra mediului;
* Perfecționarea fezabilității/ evaluării socio-economice (ACB) sau efectuarea integrală a acesteia încă de la început;
* Evaluarea fezabilității comerciale a PPP (care include bancabilitatea) și testarea pieței;
* Elaborarea altor evaluări financiare: RCP conform metodei Comparatorului sectorului public (analiza PSC/CSP) în unele țări, accesibilitatea PPP și analiza impactului contabilității naționale (în unele țări);
* Pregătire și due dilligence: evaluarea riscurilor și efectuarea sarcinilor de due dilligence;
* Pre-structurarea PPP; și
* Definirea strategiei/procedurii de atribuire și elaborarea planului de achiziții.

Caseta 1.35 oferă informații cu privire la procesele alternative de identificare și evaluare a proiectelor de PPP.

|  |
| --- |
| CASETA 1.35: Procese alternative de identificare și evaluare a proiectelor PPP  Ciclul standard al procesului PPP descris în prezentul Ghid PPP presupune o analiză inițială a aspectelor economice ale proiectului și o selecție a PPP-ului în faza de identificare și selecție, urmată de o evaluare detaliată a proiectului, atât ca soluție tehnică, cât și ca PPP, în faza de evaluare.  Prin urmare, ciclul standard al procesului PPP descris în acest Ghid PPP este foarte potrivit pentru țările PEECD cu programe PPP motivate de dorința de a utiliza PPP-urile ca alternativă la finanțarea publică. Cu toate acestea, pentru unele autorități publice (în special în țările dezvoltate cu fiscalitate solida) motivația principală pentru utilizarea PPP-urilor este eficiența și eficacitatea (a se vedea secțiunea 5.2). Aceste autorități publice sunt capabile să separe decizia de investiție de cea de achiziție, luând mai întâi decizia de investiție. Astfel, autoritatea publică decide mai întâi dacă proiectul ar trebui să se realizeze (pe baza unei analize socio-economice), indiferent de modul în care este achiziționat, iar apoi decide dacă proiectul PPP va oferi un raport calitate-preț mai bun decât o procedura de achiziție tradițională. Acest proces decizional este posibil numai atunci când autoritatea publică se află în poziția fiscală de a întreprinde proiectul fie ca PPP, fie ca proiect tradițional, și permite un proces decizional diferit de procesul standard descris în prezentul Ghid PPP.  Statul Victoria, Australia, este un exemplu de jurisdicție care se află într-o poziție fiscală care îi permite să realizeze proiecte fie ca PPP, fie ca proiecte tradiționale. Acesta se concentrează pe eficiență și eficacitate ca motivație pentru utilizarea PPP-urilor. Etapele inițiale ale ciclului de proiect în statul Victoria sunt următoarele:  Pentru un proiect mare și complex care ar putea deveni un PPP, prima fază este elaborarea unui studiu de caz strategic. Analiza strategică de rentabilitate analizează problema sau nevoia de afaceri care trebuie abordată, beneficiile pe care autoritatea publică le așteaptă în urma unui răspuns pozitiv la problemă și identificarea unui răspuns strategic (care poate include un proiect de infrastructură) care va aborda cel mai bine problema sau nevoia de afaceri identificată. Pentru a identifica răspunsul strategic preferat, opțiunile sunt analizate folosind o formă de analiză multicriterială. Nu este necesară o adevărată analiză cost-beneficiu. Opțiunile examinate în această etapă reprezintă, de obicei, răspunsuri strategice diferite, de exemplu, opțiunile luate în considerare pentru o nevoie de transport în comun ar putea include o linie de autobuz și o cale ferată ușoară.  Analiza de rentabilitate strategică poate identifica calea de achiziție preconizată, dacă aceasta este cunoscută, dar nu este necesară o dovadă detaliată în acest sens, deoarece în această etapă nu se ia nicio decizie privind achizițiile.  În urma analizei strategice de rentabilitate, autoritatea publică decide dacă trebuie elaborată o analiză de rentabilitate completă. Analiza de rentabilitate completă conține ceea ce Procesul de certificare a PPP-ului descrie ca fiind o evaluare, inclusiv o analiză completă a raportului costuri-beneficii - de obicei pentru mai multe opțiuni de proiect. Opțiunile comparate în această etapă reprezintă, de obicei, diferite opțiuni de domeniu de aplicare pentru răspunsul strategic preferat identificat în etapa anterioară. De exemplu, dacă analiza de rentabilitate strategică a identificat calea ferată ușoară ca fiind răspunsul strategic preferat la o nevoie de transport în comun, analiza de rentabilitate completă ar putea examina două traiectorii diferite și două tehnologii diferite (alimentarea cu energie electrică aeriană sau fără fir) pentru proiectul de cale ferată ușoară.  În plus, analiza de rentabilitate completă include strategia de achiziții, care este o analiză comparativă calitativă a diferitelor metode de achiziție. De obicei, strategia de achiziții este unul dintre ultimele elemente ale analizei de rentabilitate elaborate și se concentrează doar pe opțiunea preferată privind domeniul de aplicare a proiectului. Întrucât analiza cost-beneficiu și alte elemente ale evaluării sunt în mare parte finalizate în această etapă, analiza posibilelor proceduri de achiziție beneficiază de o înțelegere solidă/temeinică a proiectului.  Autoritatea publică decide apoi (ca parte a procesului bugetar) dacă proiectul ar trebui să continue (aceasta este decizia de investiție). În cazul în care se aprobă continuarea proiectului, autoritatea publică decide apoi modul în care acesta va fi realizat, inclusiv dacă va fi un PPP sau va fi achiziționat în mod tradițional (aceasta este decizia de achiziție). |

Un proiect ar trebui evaluat indiferent de metoda de achiziție care ar putea fi selectată în cele din urmă pentru dezvoltarea și managementul acestuia. Prin urmare, o mare parte din activitatea desfășurată în această etapă este comună pentru orice tip de achiziție și nu este exclusivă pentru un proces de PPP. De fapt, PPP este doar o "ramură" a procesului mai larg de management al investițiilor publice (Banca Mondială 2014). Cu toate acestea, pe lângă sarcinile de evaluare și activitățile pregătitoare care ar fi efectuate pentru orice alt proiect, există, de asemenea, sarcini și activități specifice pentru a evalua și pregăti proiectul ca PPP.

În țările sau contextele cu o tradiție puternică în domeniul lucrărilor publice (practic toate), există tendința de a crede că procesele de pregătire și de licitație pentru proiectele PPP pot fi la fel de scurte ca cele utilizate în mod obișnuit pentru proiectele de lucrări publice. Cu toate acestea, acest lucru este departe de a fi adevărat; practicienii care doresc să conceapă proiecte PPP adecvate și realiste și procedurile de licitație ale acestora vor trebui să realizeze că pregătirea, evaluarea și structurarea unui proiect PPP solid este mult mai solicitantă din punct de vedere al timpului decât cea a unui proiect convențional.

Analiza de fezabilitate are două aspecte. În primul rând, analiza de fezabilitate este utilizată pentru a evalua dacă proiectul (sau forma de achiziție) reprezintă soluția optimă pentru nevoia identificată a proiectului. Acest lucru se face, de obicei, în faza de identificare. În al doilea rând, analiza de fezabilitate este utilizată pentru a evalua fezabilitatea soluției (poate fi realizat acest proiect fără risc de eșec sau cu risc limitat de eșec).

Pentru a evalua dacă proiectul este soluția optimă este necesară o analiză completă a raportului cost-beneficiu. Analiza ar trebui să fie efectuată în timpul evaluării, cu excepția cazului în care a fost efectuată în faza de identificare. În cazul în care analiza a fost efectuată în faza de identificare, aceasta va fi uneori dezvoltată în continuare sau rafinată în faza de evaluare, dacă în acea etapă este disponibil un set complet de date în scopul confirmării.

Scopul central al evaluării proiectului este de a confirma că proiectul este rentabil (în sens larg) pentru societate, ceea ce este considerat în mod obișnuit ca fiind fezabilitatea "economică" sau "socio-economică". Se efectuează o serie de evaluări suplimentare de fezabilitate pentru a confirma dacă beneficiul net așteptat sau valoarea pentru societate estimată pentru proiect este realizabilă.

De asemenea, se efectuează o analiză pentru a determina dacă realizarea proiectului în regim de PPP este cea mai bună opțiune de achiziție. În multe țări, acest lucru implică pregătirea unui comparator al sectorului public, care este utilizat pentru a compara opțiunea PPP-ului cu alte metode (de obicei, achiziții publice convenționale). Acesta este utilizat pentru a testa și confirma faptul că opțiunea PPP, ca metodă de achiziție, va produce probabil beneficii nete suplimentare, mai degrabă decât să distrugă o parte din beneficiul general inerent soluției proiectului.

Deoarece evaluarea este un proces progresiv și iterativ, unele elemente ale analizei de fezabilitate continuă în faza următoare (structurarea). Acest lucru este valabil în special pentru elementele de analiză care sunt specifice traseului PPP și se referă la aspecte financiare, cum ar fi fezabilitatea comercială și financiară, RCP/CSP și accesibilitatea.

Există o distincție subtilă între evaluare și pregătire. Pregătirea se referă la activitățile desfășurate de guvern pentru a atenua riscurile proiectului și pentru a avansa aspectele care țin de responsabilitatea autorității publice înainte de licitarea contractului, începând cu o analiză a riscurilor și obstacolelor care pot amenința succesul proiectului. Printre exemple se numără efectuarea de teste geotehnice atunci când riscul geotehnic reprezintă o incertitudine serioasă pentru rezultatul proiectului, asigurarea disponibilității amplasamentului pentru o instalație sau obținerea autorizațiilor preliminare de mediu.

Activitățile de pregătire pot continua în faza următoare. Acestea ar trebui finalizate în termenul estimat în planul de achiziții publice și înainte de lansarea licitației.

După cum am mentionat in introducere, fezabilitatea este în mod obișnuit împărțită în mai multe tipuri de exerciții sau analize. Unele dintre ele se referă la proiectul în sine. Printre acestea se numără fezabilitatea tehnică, economică sau socio-economică, precum și cea juridică și de mediu. Cele mai multe dintre aceste elemente de fezabilitate se referă la "fezabilitatea" proiectului, deși fezabilitatea socio-economică se referă mai mult la valoarea proiectului.

Alte elemente de fezabilitate se referă la proiect ca PPP. Printre acestea se numără testul PSC/CSP sau o altă formă de testare a caracterului adecvat al opțiunii PPP, fezabilitatea financiară și comercială și testul de accesibilitate (care include un control al expunerii agregate a autorității publice la PPP-uri). În unele țări se obișnuiește, de asemenea, să se analizeze natura tranzacției din punct de vedere al tratamentului fiscal (și anume, dacă infrastructura și datoria aferentă ar trebui să fie considerate ca active și pasive ale sectorului public în sistemul de contabilitate națională).

Rezultatele acestei etape includ bazele evaluării de fezabilitate (pentru a stabili dacă proiectul este benefic și realizabil), care permit autorității publice să decidă dacă proiectul trebuie să treacă la următoarea etapă. Rezultatele includ, de asemenea, o schiță inițială a unei structuri PPP propuse pentru proiect, care este dezvoltată în continuare în faza următoare.

Înainte de a trece la etapa următoare (structurarea), în această fază se definește strategia de achiziții și se elaborează un plan de achiziții. Caracteristicile de bază ale strategiei de achiziții sunt următoarele.

* Abordarea in ceea ce priveste cerintele de calificare, inclusiv:
  + momentul în care se eliberează sau publică cerințele de calificare, adică înainte sau în același timp cu CdO; și
  + dacă trebuie să se facă o preselecție (listă scurtă) sau să se aplice doar cerințe de calificare de tip "admis/respins".
* Abordarea privind cererea de oferte, inclusiv:
  + momentul finalizării și emiterii CdO și a contractului - fie înainte sau după o perioadă de dialog și interacțiune, fie fără a permite interacțiunea sau dialogul, ci doar clarificări minore; și
  + abordarea privind depunerea și evaluarea ofertelor - dacă sunt permise negocierile și propunerile iterative.

Definirea acestor caracteristici va depinde de cadrul juridic și de practica obișnuită din țara respectivă. Caseta 1.36 prezintă principalele tipuri de proceduri de licitație utilizate la nivel mondial.

|  |
| --- |
| CASETA 1.36: Principalele tipuri de proceduri de licitație  **Licitație deschisă sau procedură de licitație într-o singură etapă**  Există o singură etapă, care integrează depunerea calificărilor și a propunerilor. Cerințele privind propunerile includ și cerințele de calificare, structurate într-un singur document sau în două documente separate, dar legate între ele (cererea de ofertă și contractul).  Licitația deschisă este cea mai frecventă (și, în unele jurisdicții, singura) metodă de achiziții publice, cum ar fi de pilda în multe țări din America Latină. Această abordare este utilizată și în Filipine pentru anumite proiecte.  Această procedura de atribuire este, de asemenea, denumită de unii practicieni și ghiduri "procedura de licitație într-o singură etapă".  **Licitație restrânsa/ cu pre-calificare de tip "admis/respins" (sau licitație deschisă în două etape)**  Acesta poate fi considerat o variantă a primului tip de procedură, singura diferență fiind momentul emiterii documentelor, care separă cererea de calificări (SdC) de cererea de oferte sau de invitația de a propune (CdO).  Prin urmare, există o etapă inițială în care potențialii ofertanți sunt invitați să se precalifice înainte de emiterea cererii de ofertă și a contractului, dar nu există o preselecție. Emiterea cererii de ofertă implică o invitație de a propune. De obicei, există o singură ofertă (adică o singură rundă de oferte) și nu există negocieri.  Acest lucru este, de asemenea, obișnuit într-o serie de țări din America Latină (de exemplu, Mexic).  **Procedură restrânsă (listă scurtă cu o singură ofertă)**  Ca și în cazul licitației deschise cu precalificare, există o etapă inițială în care potențialii ofertanți sunt invitați să prezinte calificările/ofertele. Ofertanții care se califică (cei care îndeplinesc criteriile de acceptare/neacceptare) sunt clasificați în funcție de valoarea răspunsurilor lor privind calificarea/oferta, iar un număr limitat de ofertanți cu cel mai bun clasament sunt incluși pe lista scurtă.  Această listă restrânsă de ofertanți va fi invitată să își depună ofertele și va fi evaluată înainte de a se lua o decizie de atribuire.  Aceasta este o metodă obișnuită într-o serie de țări, cum ar fi țările membre ale UE și India.  **Procedura negociată**  Pe baza unei preselecții anterioare, companiile sunt invitate să își depună ofertele. Negocierile sunt apoi deschise cu toți ofertanții de pe lista scurtă sau cu un număr limitat de candidați.  Ofertele pot fi iterative, cu mai multe oferte depuse de fiecare ofertant pe parcursul procesului de ofertare înainte de a se solicita oferta finală. Doar oferta finală poate fi evaluată, dar se pot stabili negocieri cu ofertantul preferat (ceea ce nu este de dorit).  Procedura negociată fi poate considerată o variantă a tipului de procedură anterioară; orice procedură negociată este, de obicei şi o procedură restrânsă  **Procedura de dialog (dialog competitiv)**  În unele țări, lista scurtă este însoțită de un dialog sau de un proces structurat interactiv. În primul rând, se emite cererea de ofertă (care include, de obicei, termenii comerciali de bază și structura proiectului) cu intenția de a preselecta o listă scurtă de ofertanți calificați. Dialogul sau interacțiunea are loc apoi în paralel cu procesul CdO.  Această modalitate prezintă variații semnificative între țări, în special între Australia, UE și Noua Zeelandă. |

### Faza 3 (capitolul 5) - Faza de structurare și redactare

Obiective: Definirea și dezvoltarea unei soluții de contract PPP și a unei proceduri de atribuire care să se potrivească cel mai bine cu caracteristicile specifice ale contractului de proiect, astfel încât să protejeze și, dacă este posibil, să optimizeze RCP.

Sarcini:

* Definirea structurii finale a contractului privind proiectul (structurarea financiară, alocarea și structurarea riscurilor, definirea mecanismului de plată) și elaborarea contractului;
* Finalizarea activităților de *due diligence* și de pregătire (finalizarea sarcinilor de pregătire începute în faza de evaluare);
* Reevaluarea sau confirmarea analizelor anterioare, dacă este necesar (economice, financiare, comerciale - inclusiv, eventual, noi teste de piață și actualizarea analizei CSP și a analizei de accesibilitate);
* Finalizarea proiectului de referință, a cerințelor tehnice și a specificațiilor de ieșire;
* Definirea altor termeni comerciali și aspecte legate de structura contractelor (în special implementarea strategiei și a instrumentelor de management al contractelor);
* Structurarea și redactarea documentatiei de atribuire definirea criteriilor de calificare;
* Structurarea și redactarea documentatiei de atribuire: definirea cerințelor privind propunerile și criteriilor de evaluare (și a reglementărilor pentru faza de dialog, atunci când procedura de licitație este de acest tip, sau a procedurilor de negociere, atunci când sunt permise negocierile); și
* Finalizarea proiectului de contract în vederea publicării împreună cu cererea de ofertă.

Activitatea principală din această fază presupune îndeplinirea a două sarcini principale:

Structurarea și redactarea contractului; și

Structurarea și redactarea documentatiei de atribuire, inclusiv a SdC și a CdO;

Structurarea contractului: Structura care a fost dezvoltată la un nivel preliminar în faza anterioară trebuie acum rafinată (în special în ceea ce privește structura financiară, mecanismul de plată și alocarea riscurilor, deoarece, de obicei, în această fază, analiza riscurilor este dezvoltată în detaliu și în mod substanțial). Restul clauzelor comerciale ar trebui, de asemenea, să fie puse la punct înainte de a începe redactarea contractului.

Structurarea SdC și a CdO: Această etapă nu se rezumă doar la a concepe contractul. Procedura de atribuire trebuie, de asemenea, să fie structurată și concepută, deoarece ar trebui să fie adaptată caracteristicilor proiectului. Procedura de atribuire va fi identificata la sfârșitul fazei de evaluare, dar multe detalii vor fi definite acum în funcție de specificul proiectului. Printre acestea se numără punctajul aferent cerinţelor de calificare de tip "pass/fail" și criteriile de evaluare specifice. Acestea includ, de asemenea, unele caracteristici relevante ale procesului de licitație, cum ar fi cerințele privind garanția de participare la licitație, timpul de depunere și reglementările detaliate privind dialogul sau interacțiunea în acest tip de procedură de atribuire.

Redactarea este procesul de elaborare efectivă a întregului conținut și a întregii documentații de atribuire, inclusiv a SdC, a CdO și a contractului. Redactarea ar trebui să aibă loc numai după ce principalele caracteristici ale fiecărui document au fost schițate, discutate și aprobate. Calendarul de redactare a documentelor poate varia în funcție de procedura de licitație selectată. În cazul unei licitații deschise, condițiile de calificare sunt incluse în același document și fac parte din CdO. În cadrul acestor proceduri, documentaţia de atribuire cuprinde cerințele de calificare și selecție, cerințele de depunere a propunerilor, criteriile de evaluare și reglementările contractuale.

În cazul procedurilor în două etape, este posibil să nu fie necesar să se finalizeze cererea de ofertă în același timp cu CdO. Cu toate acestea, bazele cerințelor și criteriilor de evaluare a propunerilor și, în special, cele ale contractului, trebuie să fie definite înainte de lansarea procesului de calificare. Perioada dintre lansarea procesului de calificare și primirea propunerilor reprezintă timpul disponibil pentru a rafina și finaliza CdO și contractul[[121]](#footnote-121).

Procesul de structurare și de redactare este o sarcină foarte iterativă. Structura contractului este legată de rezolvarea aspectelor legate de risc, de fezabilitatea financiară și comercială și, prin urmare, de accesibilitatea proiectului. Toate acestea vor fi evaluate în continuare în această fază și depind de definirea finală a cerințelor tehnice și a specificațiilor privind rezultatele.

Odată ce toate evaluările sunt finalizate în paralel și în mod iterativ cu eventualele îmbunătăţiri aduse structurii contractului, proiectele sunt închise și înaintate pentru aprobări interne, astfel încât să se obțină undă verde pentru iniţierea procedurii de atribuire.

### Faza 4 (capitolul 6) - Faza de licitație (pentru atribuirea și semnarea contractului)

Obiective: Managementul fără probleme, dar cu rigurozitate, al procesului de selecţie a celei mai bune oferte într-un mediu competitiv și reglementat și executarea contractului cu ofertantul cel mai potrivit și fiabil.

Sarcini:

* Lansarea licitației;
* Calificarea ofertanților (și selectarea lor pe lista scurtă în anumite procese);
* Clarificări;
* Dialogul, sau negocierea contractului - în astfel de proceduri
* Încheierea CdO și a contractului în cadrul invitației de a propune (ITP) - în procesele de interacțiune;
* Etapa evaluarii;
* Negocierea propunerilor - în anumite proceduri;
* Atribuirea și pregătirea semnării contractului;
* Verificarea condițiilor prealabile (aprobarea contractului în unele țări) și semnarea contractului; și
* Închiderea financiară.

Activitatea cheie în această fază este procesul de licitare, așa cum a fost conceput și reglementat prin intermediul SdC și al CdO. Procesul ar trebui gestionat cât mai ușor posibil pentru a maximiza valoarea inerentă a proiectului.

Multe dintre elementele și caracteristicile procedurii de atribuire vor fi aceleași ca în cazul oricărei alte proceduri de achiziții publice. Aceleași principii generale ale achizițiilor publice (cum ar fi transparența și tratamentul egal) se aplică unei achiziții în cadrul unui PPP ca și altor proceduri de achiziții publice. Cu toate acestea, achizițiile de PPP sunt mai complexe decât majoritatea celorlalte proceduri de achiziții publice, iar particularitățile PPP vor necesita o atenție și resurse suplimentare din partea autorității contractante.

Faza de licitație poate fi împărțită în mai multe etape, care vor depinde de tipul de procedură de achiziții publice care a fost selectată.

În general, există patru etape principale în care poate fi împărțit orice proces de licitație.

* Pre-calificare (în cazul licitațiilor cu o etapă de precalificare) sau preselecție (în cazul unei proceduri care presupune o preselecție a candidaților);
* Perioada de depunere a ofertelor, de la publicare/lansare până la depunerea sau primirea ofertelor (în cazul licitațiilor deschise ) sau de la o invitație de participare (sau de negociere) până la depunerea ofertelor în cazul altor proceduri;
* Evaluarea ofertelor (inclusiv documentelor de calificare în cadrul licitațiilor deschise într-o singură etapă) și atribuirea – autoritatea contractantă primește, analizează, evaluează și selectează un câștigător (denumit de obicei ofertantul preferat); și
* Semnarea contractului sau "închiderea comercială" (de la decizia privind atribuirea contractului până la data intrării în vigoare a contractului) - închiderea financiară poate avea loc la sfârșitul acestei perioade sau la o dată ulterioară după semnarea contractului.

Structura efectivă a procesului și o descriere mai detaliată a fazelor vor varia în funcție de tipul de procedură de licitație.

La o extremă a spectrului de tipuri de proceduri de licitație se află licitația deschisă într-o singură etapă. Principala variațiune a procedurii de licitație deschisă este licitația deschisă în două etape cu precalificare. La cealaltă extremă a spectrului de variații, există proceduri care implică dialog sau diferite interacțiuni.

În cazul unei licitații deschise cu o singură etapă, etapele sau succesiunea procedurii de licitație vor fi următoarele.

1. Perioada de depunere a ofertelor (de la lansare până la depunerea ofertelor) - ofertanții își pregătesc și depun ofertele, împreună cu calificările lor;
2. Calificare și evaluare – autoritatea contractantă primește, analizează evaluează și selectează un câștigător (ofertantul preferat); și
3. Executarea contractului - de la atribuire până la semnarea contractului.

Din punctul de vedere al autorității publice etapa de calificare și evaluare este, de asemenea, împărțită în 2.1 "Calificare", 2.2 "Evaluare" (de obicei, începând cu aspectele tehnice și alți factori potențiali de evaluare supuși unei evaluări calitative, iar mai târziu oferta economică/prețul și, eventual, alte criterii numerice) și 2.3 "Atribuire". În unele jurisdicții, pot exista negocieri între autoritatea contractantă și ofertantul preferat înainte de atribuirea contractului.

Chiar și în cadrul licitației deschise pot exista variații în procedura de atribuire: în unele jurisdicții este necesară obținerea autorizației unui procuror general sau a unui auditor general sau obținerea ratificării de către o autoritate legislativă (de exemplu, Parlamentul). Etapa de atribuire în sine are două sub-etape în unele jurisdicții, decizia de atribuire fiind considerată provizorie pentru o anumită perioadă de timp înainte de a deveni definitivă.

Unele jurisdicții permit clarificări limitate ale ofertei după atribuirea contractului. În plus, CdO va defini, în general, anumite condiții prealabile care trebuie îndeplinite (care trebuie finalizate într-un anumit interval de timp) înainte de semnarea contractului. În special, actul constitutiv al SPV-ului care va semna contractul trebuie să fie comunicat autorității publice.

În alte tipuri de proceduri, momentul și, prin urmare, etapele variază semnificativ. De exemplu, în cadrul unei proceduri de dialog competitiv bazat pe două etape, procedura va cunoaște următoarele etape și secvențe:

1. SdC: De la invitație la calificare și apoi la prezentarea calificărilor (DC);
2. Evaluarea calificărilor și selectarea listei scurte: Această etapă se încheie cu publicarea rezultatelor selecției și numirea ofertanților calificați (sau înscriși pe lista scurtă);
3. Faza de dialog sau faza interactivă: Această etapă începe cu emiterea invitației la negociere sau a cererii de dialog (în timpul căreia contractul va fi discutat și perfecționat în cadrul procesului de dialog al UE);
4. Depunerea ofertelor: Aceasta se poate face sub forma unor oferte consecutive și a unei oferte finale (uneori între doar doi concurenți); și
5. Executarea contractului: De la atribuire la semnarea contractului. În unele proceduri, aceasta poate include negocieri finale.

În afară de dialogul sau procesul interactiv în sine, restul procedurii și provocările legate de management sunt aceleași ca în cazul altor proceduri de achiziții publice. Autoritatea va trebui să califice (în acest caz, de obicei, să întocmească o listă restrânsă) și să evalueze ofertele pentru a selecta ofertantul câștigător și, ulterior, să gestioneze procesul de executare a contractului.

În plus față de semnarea contractului, beneficiarul trebuie să obțină o închidere financiară, care reprezintă momentul în care dispune de finanțare pentru proiect. După cum se menționează în secțiunea 7, în unele țări, închiderea financiară se realizează la scurt timp după semnarea contractului. În alte țări, este nevoie de mai mult timp pentru ca ofertantul câștigător să ajungă la închiderea financiară, dar construcția nu începe până când nu are loc închiderea financiară. Aceste variații sunt explicate în continuare în capitolul 6 (în plus, anexa A la capitolul 6 oferă perspectiva partenerului privat în managementul procesului de pregătire și depunerea ofertei și de încheiere a finanțării).

În această fază, procedura de atribuire se încheie, iar apoi începe faza de management al contractului.

### Faza 5 (capitolul 7) - Faza de Management al Contractului - Construcția

Obiective: Managementul pro-activ al contractului, astfel încât să se evite sau să se reducă la minimum impactul riscurilor și amenințărilor (în acest caz, în timpul fazei de construcție) asociate cu modificările, revendicările și litigiile. În această fază, este deosebit de important să se monitorizeze conformitatea cu cerințele de construcție.

Sarcini:

* Stabilirea guvernanței și a unei echipe de management al contractelor;
* Stabilirea și executarea administrării contractelor - inclusiv elaborarea unui manual de management al contractelor (axat inițial pe faza de construcție);
* Supravegherea și managementul predării amplasamentului, a autorizațiilor și a proiectării;
* Monitorizarea conformității și a performanțelor părții private în timpul construcției;
* Managementul întârzierilor;
* Managementul comunicării și a părților interesate;
* Managementul modificărilor (ca urmare a dispozițiilor părții publice sau modificările propuse de partenerul privat), a revendicărilor (ca urmare a evenimentelor cu risc reținut sau partajat) și a litigiilor;
* Administrarea plăților în timpul construcției în cadrul proiectelor cofinanțate; și
* Punerea în funcțiune/acceptare și începerea operațiunilor.

Bazele strategiei de management al contractelor includ o serie de instrumente care sunt incluse în contractul propriu-zis. Printre acestea se numără:

* Modelul financiar și raportarea;
* Mecanisme de remediere a greșelilor și a lipsei de performanță, cum ar fi penalități, daune-interese (DI), deduceri sau chiar rezilierea anticipată; și
* Procedurile de bază pentru managementul riscurilor, a cererilor de despăgubire, a modificărilor și a litigiilor.

Cu toate acestea, este o practică recomandată să se elaboreze un manual de management al contractelor într-un "limbaj comun", ca instrument de management mai accesibil. Manualul nu ar trebui să înlocuiască contractul ca document de "referință", dar ar trebui să ajute echipa de management al contractului să își dezvolte sarcina de management. Manualul poate servi la clarificarea ambiguităților sau la dezvoltarea în continuare a procedurilor de management care sunt descrise în contract. Acesta poate servi chiar la a ajunge la un consens cu privire la eventualele ambiguități.

Prima sarcină în cadrul fazei de management al contractelor este elaborarea manualului, constituirea echipei de management al contractelor și stabilirea guvernanței deciziilor de management (fluxuri decizionale). Pregătirea pentru această sarcină ar trebui să înceapă înainte de semnarea contractului.

Capitolul 7 explică principalele elemente comune ale strategiei de management al contractului pe toată durata contractului, înainte de a explica aspectele manageriale specifice legate de prima parte a contractului, de la dezvoltare și construcție până la punerea în funcțiune și începerea serviciului.

Managementul contractelor include multe activități diferite, printre care:

* Monitorizarea performanțelor;
* Managementul altor amenințări și riscuri care pot afecta rezultatul proiectului și, prin urmare, RCP;
* Managementul modificărilor de contract, alocarea riscurilor, litigiile și multe alte evenimente contractuale, inclusiv rezilierea;
* Administrarea obligațiilor și responsabilităților autorității contractante;
* Furnizarea de autorizații;
* Calcularea și lichidarea plăților;
* Analizarea revendicărilor; și
* Managementul informațiilor și a comunicațiilor.

Unele dintre sarcinile enumerate mai sus sunt sarcini continue (monitorizare, administrare a plăților). Altele sunt discrete și răspund la episoade de apariție a riscurilor. Procesele episodice se referă în principal la următoarele situații sau tipuri de evenimente.

* Revendicări privind costuri suplimentare (denumite de obicei cereri de reechilibrare a contractului în țările de drept civil), în special cele datorate evenimentelor de risc din contractul de proiect care au fost reținute de autoritatea contractantă sau partajate;
* Modificări ale cerințelor de servicii contractuale sau "ordine de modificare", care pot fi deosebit de relevante în timpul fazei de construcție; și
* Litigii care rezultă din modificările inițiale și subsecvente.

Faza de construcție se încheie cu punerea în funcțiune a activului și cu autorizarea și ordinul de începere a perioadei de funcționare sau de operare, care reprezintă în sine o etapă importantă care trebuie gestionată cu atenție.

### Faza 6 (capitolul 8) - Managementul contractului Faza - Operațiuni (până la finalizare și predare)

Obiective: Managementul pro activ a contractului, astfel încât să se evite sau să se reducă la minimum impactul riscurilor și amenințărilor (în acest caz, în timpul fazei de operare) asociate cu modificări, revendicări și litigii. Acest lucru este valabil în special pentru monitorizarea performanței și controlul predării bunului la data expirării contractului.

Sarcini:

* Monitorizarea performanțelor;
* Managementul modificărilor, a revendicarilor și a litigiilor;
* Pregătirea pentru predarea-primire; și
* Predarea și finalizarea.

În această fază a duratei contractului, bazele gestionării contractului sunt, în mod natural, aceleași ca în timpul construcției. Cu toate acestea, unele situații și riscuri sunt specifice fazei de operare.

Este o bună practică ca manualul de management a contractului să includă secțiuni specifice dedicate fiecăreia dintre aceste etape.

În timpul fazei de operare, începe monitorizarea adecvată a performanței contractului (deoarece esența PPP-urilor este de a plăti pentru serviciul prestat și numai atunci când și în măsura în care serviciul este prestat), precum și administrarea mecanismului de plată.

Aceasta este faza în care autoritatea contractantă trebuie să se ocupe în mod obișnuit de următoarele aspecte:

* Nerespectarea și performanța insuficientă a partenerului privat în ceea ce privește executarea specificațiilor rezultate în cadrul contractului;
* Modificări în ceea ce privește proprietatea și/sau transferul de acțiuni;
* Refinanțarea (care reprezintă o modificare a planului financiar, de obicei cu impact asupra arhitecturii financiare a contractului, atâta timp cât câștigurile din refinanțare sunt împărțite); și
* Supravegherea planului de reînnoire, a investițiilor de reînnoire și al managementului fondului de reînnoire.

Această fază include, de asemenea, expirarea contractului și predarea bunului către autoritatea contractantă. Contractul ar trebui să includă dispoziții specifice pentru predarea-primire, precum și specificații tehnice privind starea necesară a infrastructurii în acest moment. Pentru a îndeplini această condiție, este posibil ca partea privată să fie nevoită să facă investiții materiale înainte de a preda autorității activul.

Aceste aspecte, precum și alte aspecte specifice legate de managementul contractului în perioada de funcționare a acestuia sunt descrise în capitolul 8.

Referințe

Restul Ghidului PPP oferă informații suplimentare despre toate subiectele relevante privind utilizarea și managementul opțiunii PPP pentru achiziționarea și managementul infrastructurii.

Aceste documente oferă îndrumări pentru unele referințe externe. În prima secțiune este prezentată o selecție de alte ghiduri generale privind PPP-urile, după care sunt oferite câteva referințe specifice adiţionale, menționate în acest capitol, ca surse suplimentare de informații privind unele aspecte specifice.

|  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- |
| Denumirea documentului | Autori/editori și anul | | Descriere | link http (dacă este disponibil) |
| Ghiduri generale privind conceptul PPP și ciclul procesului PPP | | | | |
| Infrastructură Australia [Orientări naționale privind PPP, volumul 2:](http://www.infrastructureaustralia.gov.au/public_private/files/Vol_2_Practioners_Guide_Mar_2011.pdf) Ghidul [practicienilor](http://www.infrastructureaustralia.gov.au/public_private/files/Vol_2_Practioners_Guide_Mar_2011.pdf) | Commonwealth of Australia (2011) | Materiale detaliate de îndrumare detaliată pentru agențiile de implementare cu privire la modul de implementare a proiectelor PPP în cadrul politicii naționale privind PPP, inclusiv identificarea proiectelor, evaluarea, structurarea PPP, procesul de licitație și managementul contractelor. Include îndrumări detaliate în anexe pe teme tehnice. | | http://infrastructureaustralia.gov.au/policy-publications/public-private-partnerships/files/Vol\_2\_Practioners\_Guide\_Mar\_2011.pdf |
| Cum să se implice sectorul privat în Parteneriatele Public-Privat pe piețele emergente | Banca Mondială - Farquharson, Torres de Mästle și Yescombe, cu Encinas (2011) | Descrie și oferă îndrumări cu privire la întregul proces PPP, subliniind experiența țărilor în curs de dezvoltare. Abordează pe scurt selecția proiectelor. Accentul este pus pe pregătirea și lansarea pe piață a proiectului și pe implicarea sectorului privat. | | https://openknowledge.worlPEank.org/bitstream/handle/10986/2262/594610PUB0ID1710Box358282B01PUBLIC1.pdf?sequence=1 |
| Set de instrumente online pentru Parteneriate Public-Privat în domeniul drumurilor și autostrăzilor Banca Mondială | Banca Mondială, PPIAF (2009) | Punerea în aplicare și monitorizarea oferă îndrumări și linkuri către materiale suplimentare privind identificarea proiectelor, studiile și analizele de fezabilitate, achizițiile publice, atribuirea și managementul contractelor. | | http://www.ppiaf.org/sites/ppiaf.org/files/documents/toolkits/highwaystoolkit/index.html |
| Banca Mondială, Centrul de Resurse pentru PPP în infrastructură, online la: http://ppp.worlPEank.org/public-private-partnership/ | Banca Mondială | Oferă linkuri și referințe pentru un număr mare de subiecte legate de PPP. | | http://ppp.worlPEank.org/public-private-partnership/ |
| Ghidul de referință pentru Parteneriatele Public-Privat Versiunea 2.0 | Banca Mondială (2014) | O descriere cuprinzătoare a procesului PPP și a bazelor PPP, inclusiv o listă utilă și detaliată de referințe cheie externe pentru fiecare subiect. | | http://ppp.worlPEank.org/public-private-partnership/library/public-private-partnerships-reference-guide-version-20 |
| Manualul PPP al Trezoreriei Naționale din Africa de Sud | Africa de Sud (2004) | Un ghid cuprinzător pentru managementul procesului PPP. | | http://www.ppp.gov.za/Legal%20Aspects/PPP%20Manual/Module%2001.pdf |
| Ghidul de îndrumare - Cum să pregătești, să achiziționezi și să livrezi proiecte PPP | CEEdP (2012) | O descriere cuprinzătoare a procesului PPP, inclusiv numeroase trimiteri la orientări suplimentare privind fiecare dintre subiectele și fazele descrise. | | http://www.eib.org/epec/g2g/iii-procurement/31/314/index.htm |
| Atragerea investitorilor către PPP în Africa | Banca Mondială 2009 | Include reflecții interesante din perspectiva regiunii africane. | | https://openknowledge.worlPEank.org/bitstream/handle/10986/2588/461310revised017808213773070Revised.pdf?sequence=1 |
| Parteneriate Public-Privat: În căutarea împărțirii riscurilor și a rentabilității banilor | OCDE (2008) | Analizează PPP-urile din perspectiva RCP și a împărțirii riscurilor. | |  |
| Standardizarea contractelor PFI (versiunea 4) | Trezoreria HM (2007) | Orientări detaliate pentru structura unui contract IFPub (PPP de tipul *’’autoritatea publică-plătește”*). | |  |
| Standardizarea contractelor PF2 | Trezoreria HM (2012) | Dezvoltă standardele anterioare pentru a le adapta la IFP2. | | https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment\_data/file/221556/infrastructure\_standardisation\_of\_contracts\_051212.pdf |
| Informații și îndrumări privind investițiile instituționale în PPP-uri și fonduri de infrastructură | | | | |
| Investițiile fondurilor de pensii în infrastructură - Studiu | OCDE, septembrie 2011 | O analiză a prezenței capitalului instituțional în activele de infrastructură. | | http://www.oecd.org/futures/infrastructureto2030/48634596.pdf |
| Investiții instituționale în infrastructură pe piețele emergente și în economiile în curs de dezvoltare | PPIAF, 2014 | O prezentare generală a investitorilor instituționali. | | http://www.ppiaf.org/sites/ppiaf.org/files/publication/PPIAF-Institutional-Investors-final-web.pdf |
| Ce urmează pe drumul care ne așteaptă? Sondaj Deloitte Infrastructure Investors Survey. | Deloitte, 2013 | O lucrare interesantă privind evoluția și tendințele recente ale fondurilor de infrastructură și rolul investitorului instituțional în investițiile în infrastructură. | | http://www2.deloitte.com/content/dam/Deloitte/global/Documents/Financial-Services/gx-fsi-uk-icp-infrastructure-investors-survey-2013-11.pdf |
| Ce sunt fondurile de infrastructură? | Kelly DePonte, Pribitas Partners,  2009 | Oferă o introducere utilă în activitatea fondurilor de infrastructură. | | http://probitaspartners.com/wp-content/uploads/2014/05/What-are-Infrastructure-Funds-2009.pdf |
| Finanțarea investițiilor în urma crizei: Rolul băncilor multilaterale de dezvoltare | Chelsky și alții, 2013 | Oferă informații despre rolul băncilor multilaterale de investiții. | | http://siteresources.worlPEank.org/EXTPREMNET/Resources/EP121.pdf |
| Informații introductive privind finanțarea proiectelor | | | | |
| PPP: Principii de politică și finanțare | E. R. Yescombe (2007) | Capitolele 8-12 oferă cunoștințe despre tehnicile de finanțare a proiectelor în contextul PPP. | |  |
| Ghid de orientare: Cum să pregătiți, să achiziționați și să realizați proiecte PPP | CEEdP 2012 | Anexa 1 oferă un rezumat util al finanțării proiectelor în contextul PPP-urilor. | | http://www.eib.org/epec/g2g/iii-procurement/31/314/index.htm |
|  |  |  | |  |
| Alte referințe și lecturi citate în acest capitol | | | | |
|  |  |  | |  |
| O nouă abordare a Parteneriatelor Public-Privat: Consultare privind condițiile de participare a sectorului public la capitalul social în proiectele IFP2 | Trezoreria HM 2012 | Un document de consultare cu privire la noua abordare PPP dezvoltată în Marea Britanie în ceea ce privește participarea sectorului public la capitalul social. | | https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment\_data/file/211518/pf2\_public\_sector\_equity\_consultation.pdf |
| Notă de orientare: Calcularea  Părții Autorității din câștigul de refinanțare | Trezoreria HM, 2008 | O metodologie pentru calcularea cotei de refinanțare a PPP. | | https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment\_data/file/225368/06\_pfi\_refinancingguidance21307.pdf |
| Infrascop. Evaluarea mediului pentru PPP-uri în America Latină și Caraibe | Elaborat de EIU și comandat de FOMIN, cu sponsorizarea guvernului spaniol. 2013 | Oferă o viziune generală asupra evoluției și gradului de dezvoltare a țărilor din regiunea Americii Latine. | | http://www.fomin.org/en-us/Home/Knowledge/DevelopmentData/Infrascope.aspx |
| Unitatea de finanțare a infrastructurii din cadrul Trezoreriei britanice: Sprijinirea finanțării PPP în timpul crizei globale de lichiditate | Farquharson și Encinas, 2010 | Descrie intervenția și măsurile proactive de sprijin financiar pentru PPP-uri. | | http://wbi.worlPEank.org/wbi/document/uk-treasury-infrastructure-finance-unit-supporting-ppp-financing-during-global |
| Concursuri de finanțare a datoriilor cu ofertant preferențial: Proiect de orientări generale | Trezoreria HM, august 2016 | Descrie procesul și aspectele legate de concursurile de finanțare a datoriilor. | | https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment\_data/file/225365/04\_ppp\_pbdfcguide100806.pdf |
| Cartea portocalie. Managementul riscului - Principii și concepte | HM Treasury UK, 2004 | Oferă informații privind managementul riscurilor în cadrul procesului PPP. | | https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment\_data/file/220647/orange\_book.pdf |
| Guvernanța proiectului: O notă orientativă pentru proiectele din sectorul public | Trezoreria HM Treasury UK 2007 | Oferă informații despre aspectele cheie legate de guvernanța unui proiect public. | | https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment\_data/file/225314/01\_ppp\_projectgovernanceguidance231107.pdf |
| Reducerea decalajelor în materie de infrastructură: rolul PPP-urilor | Eggers și Startup, Deloitte, (2006), actualizat în 2015 | Conceptul de maturitate a PPP este propus și explicat de Deloitte, incluzând trei etape de dezvoltare. Acest studiu oferă o prezentare scurtă și ușor de digerat a avantajelor și dezavantajelor PPP-urilor. | | https://library.pppknowledgelab.org/documents/2199 |
| Depășiri de costuri și deficit de cerere în infrastructura feroviară urbană și în alte infrastructuri | Bent Flyvberg, Transportation Planning and Technology, vol. 30, nr. 1, februarie 2007, pp. 9-30 | Explică modul în care excesul de optimism sau pur și simplu lipsa unei analize adecvate este unul dintre cele mai frecvente cauze ale eșecurilor proiectelor. | |  |
| Cartea verde: Aprecierea și evaluarea în administrația centrală | Trezoreria HM Treasury UK, (2003) | Oferă o descriere a indicatorilor de adecvare a PPP, în caseta 23, "Luarea în considerare a furnizării private". | | https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment\_data/file/220541/green\_book\_complete.pdf |
| Notă de bune practici - Managementul reducerii de personal | IFC (august 2005) | Oferă orientări privind managementul concedierilor. | | http://www.ifc.org/wps/wcm/connect/8b14b6004885555PE65cf66a6515bb18/Retrenchment.pdf?MOD=AJPERES |
| Experiența spaniolă în materie de concesiuni și APP-uri: Căi ferate și căi ferate ușoare și alte infrastructuri de transport | A. Rebollo comandat de BID (2009) | Descrie experiența spaniolă în domeniul PPP-urilor feroviare și de căi ferate ușoare și oferă studii de caz și reflecții privind mecanismele de plată. | | http://iPEdocs.iaPE.org/wsdocs/getdocument.aspx?docnum=35822328 |
| *Handshake* (revista trimestrială a Corporației Financiare Internaționale privind PPP-urile) numărul 1 | IFC (mai 2012, retipărit) | Oferă informații și discuții despre rolul PPP-urilor în sectorul apei. | | http://www.ifc.org/wps/wcm/connect/3bc26a0048fbf6248799ef28c8cbc78b/Handshake\_Issue%231\_WEB.pdf?MOD=AJPERES |
| *Handshake* nr. 3 | IFC (octombrie 2011) | Discută rolul PPP-urilor și al altor tipuri de implicare privată în sectorul sănătății. | |  |
| FMI, Finanțe și Dezvoltare | FMI (2013) | Oferă reflecții privind sistemul bancar paralel. | | http://www.imf.org/external/pubs/ft/fandd/2013/06/basics.htm). |
| Mejores Prácticas en el financiamiento de Asociaciones Público Privadas en America Latina *Best Practices in Public-Private Partnerships Financing in Latin America,* Washington, DC: World Bank Institute Conference Report, Banca Mondială. | Institutul Băncii Mondiale (2011) | Reproduce rezultatul unei conferințe organizate în mai 2011 la Washington cu privire la cele mai bune practici în domeniul finanțării private în regiunea Americii Latine. | | http://www.ppiaf.org/sites/ppiaf.org/files/publication/ConferencereportSpanish.pdf |
| *Criza financiară și piața PPP -* Măsuri de *remediere* | (CEEdP, 2009), | O lectură interesantă pentru a afla mai multe despre modul în care măsurile de intervenție pot ajuta PPP-urile în perioade de criză economică sau financiară. | | http://www.eib.org/epec/resources/epec-credit-crisis-paper-abridged.pdf |
| Forumul Național PPP - Studiu de evaluare comparativă, Faza II: Raport privind performanța proiectelor PPP din Australia în comparație cu un eșantion reprezentativ de proiecte de infrastructură achiziționate în mod tradițional. | Universitatea din Melbourne, 2008 | În 2008, Forumul național PPP din Australia (care reprezintă guvernele naționale, de stat și teritoriale ale Australiei) a solicitat Universității din Melbourne să compare 25 de proiecte PPP australiene cu 42 de proiecte achiziționate în mod tradițional. | |  |
| Surse pentru studii de caz | | | | |
| Inovarea sistemului de sănătate în Lesoto | Pregătit de UCSF Global Health Group și PwC, 2013. | Descrie cazul unui parteneriat public-privat integrat în domeniul sănătății din Lesotho. | | http://globalhealthsciences.ucsf.edu/sites/default/files/content/ghg/pshi-lesotho-ppip-report.pdf |
| Carte de resurse privind studiile de caz referitoare la PPP | Comisia Europeană, (2004) | Include o serie de studii de caz europene, inclusiv o serie de exemple de societăți mixte în sectoarele apei și transporturilor. | | http://ec.europa.eu/regional\_policy/sources/docgener/guides/pppresourcebook.pdf |
| Laboratorul de cunoștințe PPP |  | Oferă informații suplimentare despre aplicarea PPP în anumite sectoare, inclusiv exemple concrete și studii de caz. | | https://www.pppknowledgelab.org/sectors |
| Proiecte publice-private în India - Compendiu de studii de caz | Guvernul Indiei și PPIAF, 2010 | Descrie principalele lecții învățate (bune și rele) pentru o serie de proiecte. Acest lucru este foarte util pentru a completa informațiile și explicațiile oferite cu privire la "eșecul proiectelor" în acest capitol. | | http://toolkit.pppinindia.com/pdf/case\_studies.pdf |
| Deschiderea drumului: Maximizarea valorii finanțării private în domeniul infrastructurii | Forumul Economic Mondial, 2010 | Include mai multe studii de caz privind tranzacții PPP relevante. | | http://www3.weforum.org/docs/WEF\_IV\_PavingTheWay\_Report\_2010.pdf |
| Programul PIEE pentru energie regenerabilă din Africa de Sud: Factori de succes și lecții. | Eberhard, și alții, Institutul Băncii Mondiale și Facilitatea de consultanță pentru infrastructuri publice și private (PPIAF), Banca Mondială, Washington, D.C., mai 2014 | Analizează studii de caz, inclusiv programul PIEE în domeniul energiei din Africa de Sud. | | http://ppp.worlPEank.org/public-private-partnership/library/south-africas-renewable-energy-ipp-procurement-program-succSPV-factors-and-lSPVons |
| I-595: Afacerea de transport nord-americană a anului. | Revista Infrastructure Magazine, Deloitte, iulie 2010 | Descrie studiul de caz al autostrăzii I-595 din Florida. | | Site-urile web ale proiectului: http://www.i595exprSPV.com/ și http://www.595exprSPV.info/ |
| O reflecție preliminară asupra celor mai bune practici în sectorul de sănătate PPP: O trecere în revistă a diferitelor studii de caz și experiențe PPP | Comisia Economică pentru Europa a Organizației Națiunilor Unite (UNECE), Organizația Mondială a Sănătății (OMS) și Banca Asiatică de Dezvoltare (APE), în versiunea preliminară 2012 | Include mai multe studii de caz privind diferitele domenii și structuri ale PPP-urilor în domeniul sănătății. | | http://www.unece.org/fileadmin/DAM/ceci/images/ICoE/PPPHealthcareSector\_DiscPaper.pdf |
| *Studii de caz privind Parteneriatele Public-Privat la Humansdorp District Hospital Universitas, Pelonomi Hospitals și Inkosi Albert Luthuli Central* Hospital | Unitatea PPP a Trezoreriei Naționale din Africa de Sud, 2013. | Descrie mai multe studii de caz privind diferitele domenii și structuri ale PPP-urilor din domeniul sănătății din această țară. | | http://www.ppp.gov.za/Legal%20Aspects/Case%20Studies/Humansdorp%20Overall%20findings.pdf |

Anexa A la capitolul 1:Introducere de bază în finanțarea proiectelor

## Introducere

Această anexă prezintă câteva caracteristici de bază ale finanțării proiectelor. De asemenea, identifică câteva abordări diferite și principii de finanțare a proiectelor PPP. Oferă o explicație a principalelor surse de finanțare și subliniază unele beneficii și limitări ale finanțării proiectelor. Aceasta anexă trebuie citită împreună cu capitolul 1, deoarece nu toate aspectele, complexe și adesea specifice fiecărui proiect, relevante pentru structurile de finanțare a PPP sunt discutate în acest rezumat.

În cazul proiectelor PPP, finanțarea de proiect este mecanismul adoptat pentru obținerea de finanțare prin împrumut de la instituțiile de credit. Finanțarea de proiect este un tip specific de finanțare în care instituțiile de creditare se orientează în primul rând în funcție fluxul de venituri preconizat al proiectului ca unic mijloc de plată a dobânzii și de rambursare a datoriei restante. Instituțiile de creditare nu analizează atât de mult portofoliile de active și pasive ale firmei atunci când decid să acorde un împrumut. Mai degrabă, ele privesc proiectul ca pe o entitate distinctă, cu propriile active, contracte legate de proiect și fluxuri de numerar ale proiectului, separate în mare măsură de entitatea care sponsorizează proiectul. Din acest motiv, finanțarea de proiect este cunoscută și sub denumirea de finanțare cu "recurs limitat" sau "fără recurs", deoarece creditorii nu vor avea, în mod normal, recurs la entitățile (sponsori și acționari) care au inițiat proiectul, în cazul în care acesta întâmpină dificultăți în rambursarea datoriei. Acest lucru este în contrast cu împrumuturile pentru întreprinderi, în care creditorii se bazează pe soliditatea bilanțului împrumutatului pentru împrumuturile lor.

## Considerații de bază privind finanțarea proiectelor PPP

* Un acord de a finaliza proiectul și un angajament de a furniza toate fondurile necesare pentru a finaliza proiectul;
* Cererea stabilită pentru rezultatele proiectului este de așa natură încât proiectul va genera suficiente lichidități pentru a face față cheltuielilor de operare și cerințelor de serviciu al datoriei, chiar dacă proiectul nu funcționează din motive de forță majoră sau din orice alt motiv. Acest lucru ar putea, de asemenea, lua forma unui acord încheiat de o parte care cumpără producția proiectului; și
* Asigurarea disponibilității unor fonduri adecvate în timpul fazei de operare a proiectului pentru a menține și restabili proiectul în stare de funcționare.

Este important de subliniat faptul că structura de finanțare a proiectului ar trebui să fie concepută astfel încât să optimizeze costurile de finanțare pentru proiect. De asemenea, aceasta ar trebui să susțină partajarea riscurilor între sectorul public și cel privat, astfel cum s-a convenit în contractul de PPP. În special, finanțarea proiectului ar trebui să asigure că riscurile financiare și de altă natură sunt bine gestionate în cadrul și între acționarii, sponsorii și finanțatorii societății PPP. Acest lucru ar trebui să ofere autorității publice încrederea că partenerul privat, și în special finanțatorii săi, sunt atât stimulați, cât și împuterniciți să facă față prompt problemelor care pot apărea în cadrul proiectului. Într-adevăr, într-o foarte mare măsură, structura de finanțare a proiectului ar trebui să asigure că interesele principalilor creditori ai proiectului sunt aliniate cu cele ale autorității publice

## Ideologii de finanțare a proiectelor

Conceptul de finanțare de proiect presupune ca sponsorii să adopte o structură organizatorică unică sub forma unei societăți de proiect de sine stătătoare (adică o Entitate cu scop special, SPV) care va încheia un acord de tipul PPP cu autoritatea publică pentru a proiecta, construi și opera proiectul. Acest SPV are o durată de viață limitată care este egală cu durata acordului de concesiune. Sponsorii sunt singurii acționari ai societății de proiect, iar expunerea lor este limitată la valoarea investiției de capital care a fost făcută în proiect (cu posibile excepții în cazul unor proiecte în faza de construcție).

Deoarece SPV-ul nu va avea niciun istoric de operare, creditorii se uită în primul rând la estimările fluxurilor de numerar ale proiectului ca garanție, în locul activelor proiectului (care nu vor avea prea multă valoare în caz de dificultăți financiare). Prin urmare, creditorii au nevoie de asigurări că proiectul va fi pus în funcțiune la timp și că, odată ce va fi în funcțiune, va fi o întreprindere viabilă din punct de vedere economic. În mod similar, pentru a beneficia de finanțare, sponsorii proiectului trebuie să-i convingă pe creditori că proiectul este fezabil din punct de vedere tehnic și viabil din punct de vedere financiar.

La evaluarea viabilității unui proiect, creditorii examinează, de asemenea, fezabilitatea tehnică, fezabilitatea financiară și solvabilitatea proiectului (capacitatea proiectului de a asigura serviciul datoriei, având în vedere un anumit grad de scădere a fluxurilor de numerar disponibile), pentru a decide dacă vor acorda sau nu un împrumut (procesul de *due diligence*).

Fezabilitatea tehnică a proiectului este examinată pentru a se asigura că: (1) proiectul poate fi construit în termenul propus și în limitele bugetului; (2) odată finalizat, proiectul va putea funcționa la capacitatea planificată; și (3) estimările privind costurile de construcție, împreună cu contingențele pentru diferite scenarii, se vor dovedi adecvate pentru finalizarea proiectului. La evaluarea fezabilității tehnice, este necesar să se ia în considerare influența factorilor de mediu asupra construcției instalațiilor propuse și/sau a funcționării instalațiilor construite. În cazul în care procesele tehnologice și/sau proiectarea avute în vedere pentru proiect sunt fie netestate, fie la o scară care nu a mai fost încercată până acum, va fi necesar să se verifice procesele și să se optimizeze proiectarea ca parte a evaluării fezabilității tehnice a proiectului.

Dintr-o perspectivă largă și dintr-o analiză generală, viabilitatea financiară (sau fezabilitatea comercială) a proiectului este evaluată în funcție de cum valoarea actuală netă (VAN) este pozitivă sau nu. VAN va fi pozitivă dacă valoarea actualizată preconizată a fluxului de numerar liber[[122]](#footnote-122) este mai mare decât valoarea actualizată preconizată a costurilor de construcție. Cu toate acestea, pe lângă sau în locul VAN, creditorii vor utiliza ratele de îndatorare, cum ar fi Rata de Acoperire a Serviciului Datoriei (RASD) și Rata de Acoperire a Creditului pe viață (RACV), ca fiind principalele rate pentru a măsura bancabilitatea.

RASD măsoară protecția serviciului datoriei din fiecare an prin compararea fluxului de numerar liber (mai exact, fluxul de numerar disponibil pentru serviciul datoriei - FNDSD) cu cerința de serviciu al datoriei. RASD presupune ca fluxul de numerar disponibil pentru serviciul datoriei să fie cel puțin un anumit raport (de exemplu, de 1,2 ori) din serviciul datoriei programat pentru anul respectiv. RACV compară valoarea totală a fluxului de numerar liber proiectat pentru durata de viață a împrumutului, actualizat în mod corespunzător cu valoarea datoriei analizate. RACV reflectă, de asemenea, capacitatea SPV-ului de a îndeplini obligațiile legate de datorie pe durata de viață a împrumutului (luând în considerare o eventuală restructurare[[123]](#footnote-123) ).

Pe baza fluxurilor de numerar preconizate ale SPV, inclusiv a profilului de îndatorare analizat, creditorii și consilierii lor în materie de *due diligence* vor observa valoarea acestor rate și vor adapta valoarea datoriei astfel încât să le respecte, având în vedere termenul maxim la care sunt dispuși să acorde împrumuturi. Ulterior, aceștia vor efectua o analiză a sensibilității (inclusiv o analiză a pragului de rentabilitate) asupra fluxurilor de numerar ale proiectului pentru a testa rezistența proiectului la condiții nefavorabile sau la variații nefavorabile ale cifrelor fluxurilor de numerar libere față de scenariul de bază.

Pentru a determina viabilitatea financiară și în ceea ce privește fiabilitatea fluxurilor de numerar și garanțiile oferite de contract (în special prevederile privind reziliere), creditorii vor analiza structura de risc a contractului. Aceasta va include determinarea modului în care standardele de performanță în cazul proiectelor cu plată guvernamentală sau garanțiile contractuale în cazul proiectelor cu plată de către utilizator sunt de fapt realizabile.

Creditorii vor exercita un control riguros asupra tuturor fluxurilor de numerar, limitând capacitatea partenerului privat de a dispune de acestea - prin intermediul unor "clauze" (de exemplu, nu se pot face distribuiri dacă RASD-ul real al anului precedent nu a atins un anumit prag). Conturile bancare prin care trec fluxurile de numerar vor fi gajate și păstrate la o bancă din cadrul sindicatului; acest lucru se adaugă la alte dispoziții care vor fi adaptate în acordul de împrumut[[124]](#footnote-124) . Plățile fluxurilor de numerar vor face obiectul unor reguli de prioritare definite în acordul de împrumut, în cadrul unei secvențe "în cascadă" (a se vedea figura A1).

Graphical user interface

Description automatically generated with low confidence

## O descriere de bază a principalelor surse de finanțare

Există trei surse de bază prin care poate fi finanțat un proiect PPP: credit, capital și sprijin guvernamental[[125]](#footnote-125) .

### Datorie

Creditul sau creanțele preferențiale au prioritate în ceea ce privește rambursarea față de toate celelalte forme de finanțare. Creanța de tip mezanin este subordonată în ceea ce privește rambursarea celei preferențiale, dar este mai presus de capitalurile proprii atât în ceea ce privește distribuirea de *cash* în așa-numita "cascadă de numerar" (adică prioritatea fiecărei intrări și ieșiri de numerar dintr-un proiect), cât și în cazul lichidării societății PPP. Deoarece rambursarea datoriei de tip mezanin poate fi afectată de performanțele slabe ale societății PPP și ținând cont de prioritatea de rambursare a creanței preferențiale, creanță de tip mezanin are, de obicei, randamente mai mari decât cea de rang superior.

În mod normal, prețul creditului pentru un proiect PPP este stabilit pe baza costului de bază al fondurilor pentru creditor, la care se adaugă o componentă fixă (sau "marjă") exprimată ca un număr de puncte de bază pentru a acoperi riscul de neplată și alte costuri ale creditorului (de exemplu, costurile de operare, costul de oportunitate al alocărilor de capital, profitul).

Împrumuturile pentru proiectele PPP majore pot fi furnizate fie de bănci comerciale, fie de instituții financiare internaționale sau direct de pe piețele de capital. În acest ultim caz, societățile de proiect emit obligațiuni care sunt preluate de instituții financiare, cum ar fi fondurile de pensii sau companiile de asigurări care caută investiții pe termen lung.

Consilierii financiari vor putea să ofere consultanță cu privire la sursele probabile de finanțare pentru un anumit proiect. De asemenea, aceștia ar trebui să facă o evaluare a costurilor și beneficiilor anticipate ale opțiunilor de finanțare. Aceasta va include o evaluare a duratei datoriilor (durata până la scadență sau până la rambursarea datoriei) care ar putea fi disponibilă din diferite surse.

### Capital

Capitalul este de obicei furnizat de către sponsorii proiectului, incluzând, eventual, antreprenorii care vor construi și opera proiectul, precum și instituțiile financiare. O mare parte a capitalului (deseori denumit "cvasi-capital") poate fi, de fapt, sub forma creanțelor subordonate acționarilor, cu scopul de beneficia de avantaje fiscale și contabile. Deoarece deținătorii de capitaluri proprii suportă riscurile principale în cadrul unui proiect PPP, aceștia vor căuta să obțină un randament mai mare pentru finanțarea pe care o oferă. În unele proiecte, sponsorii contribuie la capitalul propriu sub forma unui "*sweat equity*´ care nu este ușor de acceptat de creditori[[126]](#footnote-126) .

### Sprijin guvernamental

Sprijinul guvernamental poate fi definit ca un sprijin financiar direct prin intermediul contribuțiilor de capital din partea sectorului public, de obicei sub formă de subvenții. Acestea pot proveni din fonduri comunitare, naționale, regionale sau specifice. Acestea pot fi concepute pentru a face un proiect finanțabil sau accesibil. Ele pot lua forma unui sprijin contingent sau a unor garanții din partea sectorului public pentru societatea PPP sau pentru alți participanți din sectorul privat. Acestea pot fi pentru anumite tipuri de riscuri care nu pot fi altfel gestionate sau atenuate în mod eficient de către societatea PPP sau de către alți participanți din sectorul privat (de exemplu, o garanție de venit minim pentru un drum cu taxă).

## Finanțarea proiectelor - Beneficii și limitări

Finanțarea proiectelor de infrastructură prin intermediul finanțării de proiecte oferă diverse avantaje, cum ar fi posibilitatea de partajare a riscurilor, extinderea capacității de îndatorare, eliberarea de fluxuri de numerar libere și menținerea unui avantaj competitiv pe o piață concurențială. Finanțarea de proiect este un instrument util pentru companiile care doresc să evite emiterea unei garanții de rambursare corporative, preferând astfel să finanțeze proiectul în afara bilanțului. Calea finanțării de proiect permite sponsorului să își extindă capacitatea de îndatorare, permițându-i sponsorului să finanțeze proiectul pe creditul cuiva, care ar putea fi cumpărătorul produselor proiectului. Sponsorii pot obține finanțare pentru proiect doar pe baza angajamentelor contractuale.

Finanțarea proiectelor permite, de asemenea, sponsorilor să împartă riscurile proiectului cu alte părți interesate. Structura de bază a finanțării de proiect cere ca sponsorii să repartizeze riscurile printr-o rețea de acorduri de securitate, acorduri contractuale și alte tipuri de sprijin de credit suplimentar către alte părți cu capacitate financiară care doresc să își asume riscurile. Acest lucru contribuie la reducerea expunerii la risc a societății de proiect.

Metoda de finanțare a proiectului permite finanțatorilor să decidă cum să gestioneze fluxul de numerar liber care rămâne după plata cheltuielilor de operare și mentenanță și a altor plăți legale. În formele tradiționale de organizare corporatistă, conducerea întreprinderii decide cum să utilizeze fluxul de numerar liber - dacă să investească în noi proiecte sau să plătească dividende acționarilor. În mod similar, pe măsură ce capitalul este returnat agențiilor de finanțare, în special investitorilor, aceștia pot decide singuri cum să îl reinvestească. Întrucât societatea de proiect are o durată de viață limitată și activitatea sa se limitează doar la proiect, nu există conflicte de interese între investitori și conducerea societății, așa cum se întâmplă adesea în cazul formelor tradiționale de organizare corporatistă.

Finanțarea proiectelor prin intermediul finanțării de proiect poate permite sponsorilor să păstreze confidențialitatea informațiilor valoroase despre proiect și să mențină un avantaj competitiv. Acesta este un beneficiu al obținerii de finanțare prin capitaluri proprii pentru proiect. Cu toate acestea, acest avantaj este destul de limitat atunci când se caută finanțare pe piața de capital (obligațiuni de proiecte). În cazul în care fondurile de capitaluri private urmează să fie obținute (sau vândute ulterior, astfel încât să se recicleze capitalul) prin intermediul ieșirii pe piață (de exemplu, ofertele publice inițiale [OPI]), informațiile legate de proiect trebuie să fie împărtășite cu piața de capital, care poate include concurenți ai societății de proiect/sponsorilor. Având în vedere metoda de finanțare a proiectului, sponsorii pot împărtăși informațiile cu un grup restrâns de investitori și pot negocia prețul fără a dezvălui publicului larg informații confidențiale. Și, întrucât investitorii vor avea o participație financiară în proiect, este și în interesul lor să păstreze confidențialitatea.

În ciuda acestor avantaje, finanțarea proiectelor este destul de complexă și dificil de organizat. Costul capitalului captat pe această cale este ridicat în comparație cu capitalul captat în mod convențional. Complexitatea operațiunilor de finanțare de proiect se datorează necesității de a structura un set de contracte care trebuie negociate de toate părțile implicate în proiect. Acest lucru conduce, de asemenea, la costuri de tranzacție mai mari din cauza cheltuielilor juridice implicate în conceperea structurii proiectului, în tratarea problemelor fiscale și juridice legate de proiect și în pregătirea documentelor necesare referitoare la proprietatea proiectului, a documentației de credit și a altor contracte.

Anexa B la Capitolul 1: Finanțarea islamică a unui proiect PPP

## Introducere

Finanțarea islamică a proiectelor PPP devine din ce în ce mai frecventă din mai multe motive, printre care: crearea de bănci islamice (cum ar fi Banca Islamică de Dezvoltare) care pot oferi produse de finanțare islamică pentru proiectele PPP, disponibilitatea redusă a finanțării neislamice în urma crizei financiare mondiale și numărul tot mai mare de proiecte PPP de infrastructură achiziționate în Orientul Mijlociu, care au acționat, de fapt, ca un catalizator pentru utilizarea finanțării proiectelor în conformitate cu Sharia.

Finanțarea islamică a proiectelor PPP poate oferi o soluție financiară completă sau poate fi utilizată în combinație cu alte surse de finanțare neislamică.

Orice finanțare islamică va trebui să respecte următoarele principii ale Shariei islamice din tabelul B1.

TABELUL B1: Principiile Shariei islamice

|  |  |
| --- | --- |
| **Principiul islamic** | **Adică** |
| *Riba* | Interzicerea dobânzilor. În consecință, nu se pot percepe dobânzi pentru acorduri. |
| *Gharar* | Interzicerea incertitudinii. În practică, acest lucru înseamnă că, în cadrul oricărui acord relevant, obiectul, prețul și momentul livrării obiectului către partea destinatară trebuie să fie stabilite de la început. |
| *Maisir* | Interzicerea jocurilor de noroc/speculațiilor. Aceasta înseamnă că nu sunt permise acordurile în care randamentul investiției nu poate fi cuantificat în avans, ci doar dedus. |
| Împărțirea profitului și a riscului | Profiturile unei tranzacții ar trebui să fie reale și să reprezinte o rentabilitate reală pentru împărțirea profitului și a riscului în cadrul tranzacției respective. Profiturile nu ar trebui să fie predeterminate. |
| Interzicerea jocurilor de noroc, a alcoolului, a drogurilor | Nu poate fi încheiată o tranzacție care implică jocuri de noroc, alcool sau droguri. |
| Respectarea legii Sharia | O tranzacție trebuie să fie etică și să respecte legea Sharia locală, care poate fi diferită de la o regiune/țară la alta. |

Există o varietate de soluții de finanțare islamică care pot fi utilizate pentru a finanța un proiect PPP. Produsele financiare primare și acordurile secundare vor sprijini fiecare soluție. Principalele produse financiare primare sunt:

* *Istina'a* tradițională;
* Achiziționarea *Istina'a; și*
* *Ijara*

Principalele acorduri secundare includ:

* Contracte de servicii; și
* Contracte de vânzare - cumpărare

## 2. *Istina*'a tradițională

O istina'a tradițională *("istina'a")* este un acord între două părți (finanțatorul islamic și antreprenor/constructor prin care antreprenorul de construcții este de acord de la început să construiască/fabrice un activ de proiect PPP clar descris/specificat pentru finanțatorul islamic. Prețul pentru realizarea construcției/fabricării va fi stabilit la momentul încheierii acordului, la fel ca și data livrării activului către finanțator. Plata prețului poate fi efectuată sub forma unei sume forfetare la livrare sau, cel mai adesea, în rate legate de îndeplinirea unor etape importante pe parcursul perioadei de construcție/fabricare. Titlul de proprietate asupra activului proiectului PPP va fi transferat finanțatorului islamic în momentul livrării.

Acest aranjament presupune ca finanțatorul islamic să intre într-o relație contractuală directă cu antreprenorul de construcții. Acest lucru înseamnă că finanțatorul islamic își asumă riscul de performanță - un risc pentru a cărui absorbție nu are de obicei apetit. În consecință, utilizarea variantei tradiţionale de *istina'a*  pentru proiectele PPP a încetat în general și a fost înlocuită cu *istina'a de* achiziții publice.

## 3. Achiziționarea *Istina'a*

O *istina'a de* achiziții publice ("acord de achiziții publice") este, de asemenea, un acord între două părți, însă părțile sunt finanțatorul islamic și Entitatea cu scop special (SPV) a proiectului PPP. În cadrul acordului de achiziție, SPV-ul trebuie să achiziționeze activul proiectului PPP până la o anumită dată. SPV-ul va achiziționa activul prin încheierea unui acord direct cu antreprenorul său de construcții.

Odată ce activul a fost construit și achiziționat efectiv, SPV-ul îl va livra finanțatorului islamic la data specificată, iar titlul de proprietate asupra activului va trece la finanțatorul islamic. Prețul pe care finanțatorul islamic îl plătește SPV-ului pentru procurarea activului proiectului PPP este predeterminat de la început. Acesta este calculat prin raportare la costul total al activului proiectului PPP (adică o sumă care are aceeași valoare cu cea a împrumutului pentru proiectul PPP utilizat în cadrul unei finanțări de proiect tradiționale). Plata prețului se face, în mod normal, în funcție de îndeplinirea unor etape importante.

Atât *istina'a* tradițională, cât și produsele din acordul de achiziție publică au asemănări cu acordurile tradiționale de finanțare a proiectelor, cum ar fi calcularea prețului. În mod similar, utilizarea plăților de etapă este, de fapt, echivalentă cu tragerile regulate efectuate în cadrul unei finanțări de proiect tradiționale.

Cu toate acestea, atât *istina'a,* cât și acordul de achiziție nu generează niciun venit pentru finanțatorul islamic. Întrucât aceștia au nevoie de un venit în schimbul furnizării finanțării proiectului, acest lucru înseamnă că trebuie să se instituie o *ijara.*

## 4. Ijara

O *ijara* este un contract de închiriere a activului proiectului PPP, acordat de către finanțatorul islamic către SPV. Acest lucru este posibil deoarece, în temeiul *istina'a,* finanțatorul islamic a primit titlul de proprietate asupra activului proiectului PPP.

O *ijara* este eficientă în timpul fazei de operare a proiectului. În cadrul acordului, SPV-ul va închiria activul proiectului PPP de la finanțatorul islamic și va plăti în acest scop o chirie către finanțatorul islamic. Valoarea chiriei este calculată prin cumularea costului total al creanţei furnizate de finanțatorul islamic plus costul oricărei marje, calculat pro rata lunar pe toată durata fazei de operare a proiectului PPP.

Prin urmare, *ijara* este singurul produs financiar care oferă un venit fix și determinat finanțatorului islamic. Din acest motiv, *istina'a* și *ijara sunt* utilizate împreună. *Istina'a pune la dispoziția* finanțatorului islamic activul proiectului PPP, iar *ijara* are drept scop aceea de a face posibil ca activul proiectului PPP, prin operarea contractului de leasing, să genereze un venit (rambursarea sumei împrumutului) pentru finanțatorii islamici.

## 5. Acorduri de susținere

De obicei, între SPV și finanțatorul islamic se încheie un acord de sprijin, cunoscut sub numele de contract de servicii.

Întrucât finanțatorul islamic deține titlul de proprietate asupra activului proiectului PPP, acesta are, prin urmare, responsabilitatea de a opera, întreține și asigura acest activ. Acest lucru va presupune timp și bani. Cu toate acestea, responsabilitățile finanțatorului islamic pot fi îndeplinite prin încheierea unui contract de servicii. Contractul de servicii este un acord prin care SPV-ul acționează ca agent al finanțatorului islamic. În temeiul acestuia, SPV-ul gestionează activul pe care l-a închiriat de la finanțatorul islamic. În schimbul unui comision, SPV-ul plătește toate costurile asociate cu managementul activului. Managementul va include desfășurarea unor activități precum managementul operațional zilnic și mentenanța activului proiectului PPP, precum și acoperirea costurilor de asigurare a proiectului.

## 6. Efectuarea plății către finanțatorii islamici

SPV-ul va utiliza taxa unitară și/sau veniturile pe care le încasează de la utilizatori pentru a plăti chiria *ijara.*

## 7. Restituirea activului proiectului PPP către SPV

Celălalt acord de susținere de principiu care este încheiat în cadrul unei finanțări islamice este contractul de cumpărare. În temeiul acestui acord, activul proiectului PPP revine SPV-ului la sfârșitul duratei proiectului PPP.

## 8. Finanțarea islamică în practică

Utilizarea combinată a unei *istina'a* și a unei *ijara* poate fi ilustrată în figura B1.

***Graphical user interface, text, application, chat or text message

Description automatically generated***

## 

## 9. Activele corporale și incorporale ale proiectelor PPP

Finanțarea islamică a unui proiect PPP presupune, în mod normal, o finanțare de proiect bazată pe active, care necesită transferul de active tangibile/reale. Cu toate acestea, pot exista unele situații în care transferul de active corporale/reale nu este permis. De exemplu, dacă un activ al unui proiect PPP are o importanță culturală și/sau strategică, atunci este posibil ca autoritatea contractantă să nu permită transferul fizic al acestuia. În acest caz, se utilizează o variantă de utilizare combinată a *istina'a* și *ijara.*

În această situație, finanțatorul islamic va încheia un acord de achiziție , în calitate de cesionar, a drepturilor cuprinse în acordul de proiect (adică cesiunea drepturilor intangibile ale acordului de proiect către finanțatorul islamic). În schimbul cesiunii drepturilor sale asupra proiectului, SPV-ul primește plăți de etapă de la finanțatorul islamic pentru a-i permite acestuia să plătească construcția activului proiectului PPP. În plus, SPV-ul va încheia un contract de servicii cu finanțatorul islamic. În cadrul acordului de servicii, SPV-ul va fi plătit pentru a gestiona, întreține și opera activul fizic al proiectului PPP.

În cadrul acestui aranjament, atunci când SPV-ul primește taxa unitară și/sau veniturile utilizatorilor, își va deduce toate datoriile exigibile din aceste sume, păstrându-și profitul. SPV-ul va plăti apoi profitul finanțatorului islamic.

1. Activele publice sunt active fixe (adică active achiziționate pentru utilizare pe termen lung) care sunt lucrări publice, care fac obiectul sau sunt destinate utilizării publice sau care sunt concomitente cu prestarea unui serviciu public.

   Activele publice sunt denumite adesea infrastructură publică, utilizând termenul de infrastructură în sens larg, la fel ca și tipul de activ public achiziționat în mod normal în cadrul unui PPP. Dicționarul Oxford al Limbii Engleze definește infrastructura ca fiind "*Structurile și facilitățile fizice și organizatorice de bază (de exemplu, clădiri, drumuri, surse de alimentare cu energie electrică) necesare pentru funcționarea unei societăți sau întreprinderi".* Secțiunea 4 prezintă în detaliu conceptul de infrastructură și oferă exemple de proiecte de infrastructură în diferite sectoare de infrastructură. [↑](#footnote-ref-1)
2. "*Partea privată*" este termenul ales pentru a se referi la agentul (agenții) sau participantul (participanții) din sectorul privat, adică la societatea sau societățile care vor acționa ca "*partener privat*" în "*parteneriat*" (adică în contractul PPP). Acest partener privat este contra-partea contractuală a "*părții publice*" și va fi, de obicei, o societate de proiect care poate fi denumită și entitate cu scop special (SPV), cum ar fi o societate constituită special în scopul semnării contractului și al gestionării proiectului - a se vedea caseta din secțiunea 6.1. Acest aspect urmează a fi explicat ulterior în acest capitol. Conceptul de parte publică este menit să includă fie guvernele (autoritatea contractantă respectivă), fie agențiile, societățile sau entitățile care pot acționa în contractul respectiv în calitate de autorități contractante în numele guvernului. A se vedea glosarul pentru clarificări suplimentare. [↑](#footnote-ref-2)
3. Pentru a beneficia de potențialul de eficiență pe care finanțarea privată îl poate aduce în cadrul unui PPP, precum și de potențialul de creștere a eficienței oricărui PPP, trebuie îndeplinite o serie de condiții. Acestea sunt descrise mai jos, în secțiunea 5. [↑](#footnote-ref-3)
4. În general, partenerul public sau contra-partea contractuală publică din contractul PPP va coincide cu autoritatea contractantă care organizează procedura de atribuire și execută contractul. Din motive de conveniență, se presupune că aceasta este situația obișnuită în prezentul Ghid PPP. Cu toate acestea, pot exista cazuri în care autoritatea contractantă care licitează și atribuie contractul nu este organismul sau instituția publică care semnează sau execută contractul de PPP, ci este o entitate publică din același guvern. [↑](#footnote-ref-4)
5. Un SPV nu este o condiție necesară pentru ca un contract să fie considerat un PPP. Secțiunea 6 explică în detaliu raționamentul SPV-urilor și alte forme alternative de constituire a partenerului privat. [↑](#footnote-ref-5)
6. O situație diferită este atunci când o companie publică sau o IS este deținută de un alt guvern decât cel care achiziționează proiectul. Aceasta operează pe piață ca orice operator economic privat (adică concurează pentru piață), astfel încât riscul transferat către această IS este efectiv transferat în afara guvernului care face achiziția. [↑](#footnote-ref-6)
7. Din perspectivă generală, orice finanțare furnizată de sectorul privat poate fi considerată ca fiind finanțare privată. Cu toate acestea, "*finanțarea privată*" poate fi considerată o chestiune de reglementare: din perspectiva contabilității naționale și a raportării, finanțarea privată înseamnă finanțarea care nu este considerată datorie publică (adică nu este consolidată în bilanțul sectorului guvernamental). Cu toate acestea, prezentul Ghid PPP consideră "*finanțarea privată*" ca fiind orice finanțare furnizată de sectorul privat care prezintă un risc, adică depinde de executarea contractului de proiect. Acest punct de vedere este aliniat la conceptul de proprietate economică a activului, care este utilizat de unele standarde și ghiduri pentru a evalua dacă un activ PPP ar trebui sau nu ar trebui consolidat sau înregistrat în bilanțul guvernului. În unele țări se aplică criterii mai elevate sau mai specifice, în conformitate cu standardele care definesc dacă activul ar trebui să fie considerat public. Capitolul 2 prezintă mai multe informații cu privire la chestiunea contabilității și raportării PPP-urilor în conturile naționale și în statisticile privind finanțarea publică. [↑](#footnote-ref-7)
8. PPP-urile se concentrează asupra tuturor costurilor aferente duratei de viață utilă a infrastructurii sau duratei contractului care reglementează managementul infrastructurii. Acestea includ investiția inițială/costurile de construcție și orice alte lucrări de mentenanță necesare pentru a menține activul într-o stare sau condiție tehnică acceptabilă și constantă sau în stare necesară pentru a îndeplini cerințele de performanță stabilite prin contract. [↑](#footnote-ref-8)
9. La fel ca în cazul multor alte trăsături, această trăsătură poate avea și excepții ce se pot materializa sub forma primirii de către partenerul privat a unei părți din compensații sau plăți în timpul construcției, în funcție de structura financiară a PPP-ului (a se vedea noțiunea de cofinanțarea în secțiunea 7.3). [↑](#footnote-ref-9)
10. Participarea privată la proiecte de infrastructură (proiecte PPI) este un termen utilizat frecvent de o serie de instituții pentru a desemna orice modalitate de investiții private și/sau de management privat a infrastructurii. De exemplu, baza de date PPI a Grupului Băncii Mondiale [(http://ppi.worlPEank.org/about-us/about-ppi](http://ppi.worldbank.org/about-us/about-ppi)) include proiecte PPP, dar și alte proiecte și contracte cu participare privată care nu sunt considerate PPP. [↑](#footnote-ref-10)
11. Precizăm că, în unele țări, guvernele stabilesc taxe specifice pentru finanțarea infrastructurii de transport (de obicei, drumuri), structurate, de cele mai multe ori, sub forma unor taxe percepute pentru consumul de petrol. În alte cazuri, finanțarea poate proveni din taxe specifice percepute de la utilizatorii infrastructurii, care pot fi utilizate pentru a finanța costurile infrastructurii prin diferite structuri financiare și corporative publice, infrastructura fiind în continuare achiziționată prin metoda convențională. De exemplu, o întreprindere de stat poate obține finanțare din veniturile viitoare din taxe de trecere și poate contracta construcția drumului în cadrul unui sistem de tip PE. [↑](#footnote-ref-11)
12. În loc ca lucrările să fie finanțate printr-un împrumut contractat de antreprenor și care urmează să fie rambursat odată cu tranșele de plăți primite de la guvern, nu este neobișnuit ca finanțarea să fie structurată sub forma unei vânzării a dreptului de a primi aceste plăți de către antreprenor către creditor, această vânzare este, de obicei, fără recurs (sau cu un recurs limitat la care se renunță atunci când construcția este finalizată). Aceste structuri sunt cunoscute și sub termenul englez de forfaiting. [↑](#footnote-ref-12)
13. Orice țară care respectă oricare dintre standardele internaționale privind contabilitatea guvernamentală și raportarea fiscală va considera/ar trebui să considere această structură drept finanțare publică, adică să consolideze în contabilitatea guvernamentală activul și pasivul, deoarece activul se află în totalitate sub controlul autorității contractante, care își asumă proprietatea deplină asupra activelor și a tuturor riscurilor aferente odată ce acestea sunt construite. A se vedea capitolul 4 pentru informații statistice și contabilitate națională cu privire la momentul în care un activ și pasivele aferente acestuia sunt considerate publice în conformitate cu anumite standarde. [↑](#footnote-ref-13)
14. Operațiunile pot fi înțelese în sens restrâns (legate de colectarea taxelor, uneori denumite operațiuni comerciale) sau în sens larg. În acest din urmă caz, termenul include alte obligații și responsabilități care permit ca infrastructura să fie disponibilă pentru utilizare și nu sunt neapărat doar activități de mentenanță în sensul strict al cuvântului. De exemplu, pentru un proiect rutier, degajarea de accidente sau serviciul de îndepărtare a zăpezii (serviciul de viabilitate pe timp de iarnă). Multe jurisdicții și practica obișnuită utilizează termenul "operațiuni" pentru toate activitățile care privesc disponibilitatea serviciului, chiar dacă acestea sunt legate în principal de activitatea de mentenanță. [↑](#footnote-ref-14)
15. Secțiunea 7 explică motivele pentru a alege și avantajele PPP - care pot fi obținute doar pentru proiectele potrivite și în cadrul unui proces de pregătire și structurare adecvat, după cum vom explică ulterior în acest capitol. [↑](#footnote-ref-15)
16. În țările în care codul civil este codificat, concesiunea se poate aplica atât tipurilor de contracte PEFOM, cât și contractelor de servicii sau contractelor care acordă dreptul de a opera un activ existent. Pentru activele existente, țările cu drept comun folosesc, de asemenea, termenul de "*contract* *închiriere".* A se vedea secțiunea 3 pentru clarificări privind nomenclatura. [↑](#footnote-ref-16)
17. Cu toate acestea, un PEFOM bazat pe plăți guvernamentale ar putea fi considerat un activ public cu impact asupra deficitului și datoriei publice în scopuri de contabilitate națională, fie în general, fie atunci când nu sunt îndeplinite anumite condiții. Totul depinde de standardele contabile specifice aplicabile în jurisdicția respectivă (a se vedea capitolele 1 și 3). [↑](#footnote-ref-17)
18. *Resource Book on PPP Case Studies* (*Resource Book on PPP Case Studies)* (Comisia Europeană, 2005) include o serie de studii de caz europene privind Asociații în Participațiune în sectoarele apei și transporturilor. De reținut în mod special studiul de caz 10, care descrie un exemplu eficient al unei Asociații în Participațiune germane constituite în 1993 pentru modernizarea infrastructurii, cât și pentru gestionarea serviciului de alimentare cu apă în orașul Schwerte. [↑](#footnote-ref-18)
19. A se vedea *Green Paper on Public-Private Partnerships and Community Law on Public*, *Contracts and ConcSPVions* secțiunea 3. Comisia Europeană, 2004. http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:52004DC0327&from=EN [↑](#footnote-ref-19)
20. După cum s-a menționat anterior în această secțiune, există o serie de țări (în special în America Latină) care utilizează termenul PPP doar pentru contractele de tipul "*guvernul-plătește*", referindu-se la proiectele de tipul "*utilizatorul-plătește*" drept concesiuni. În schimb, alte câteva țări utilizează termenul "*IFP*" (care înseamnă Inițiativă privind Finanțarea Privată) pentru PPP-urile cu plată guvernamentală. [↑](#footnote-ref-20)
21. A se vedea "*Paving the Way: Maximizing the Value of Private Finance Infrastructure*", Forumul Economic Mondial, 2010; și "*I-595: North American Transport Deal of the Year*" - Infra-structura Magazine*,* Deloitte, iulie 2010. Site-urile web ale proiectului: [http://www.i595exprSPV.com/](http://www.i595express.com/) și http://www.595exprSPV.info/ [↑](#footnote-ref-21)
22. A se vedea *Accelerating Infrastructure Delivery* (FEM 2014). http://www.weforum.org/reports/accelerating-infrastructure-delivery-new-evidence-international-financial-institutions. [↑](#footnote-ref-22)
23. http://www.fhwa.dot.gov/ipd/pdfs/us\_ppp\_case\_studies\_final\_report\_7-7-07.pdf [↑](#footnote-ref-23)
24. Deși nu există un consens universal cu privire la momentul în care se poate vorbi în mod corespunzător de termen lung, contractele cu o durată mai mică de 5 ani sunt, în general, denumite contracte pe termen scurt. Pentru managementul sau mentenanța serviciilor, un termen de 2-4 ani nu este suficient de lung pentru conceptul de PPP, deoarece acești termeni nu permit un transfer adecvat al riscului asociat costurilor și rezultatelor. Zece ani sunt considerați în mod obișnuit drept termen lung, dar un termen de 7 ani sau mai mult poate fi considerat suficient pentru ca aceste tipuri de contracte să fie considerate PPP-uri, deși aceasta este o chestiune de apreciere. [↑](#footnote-ref-24)
25. A se vedea studiul de caz Chicago Sky Way în "*Paving the Way: Maximizing the Value of Private Finance in Infrastructure*" (FEM, 2010), pagina 106. [↑](#footnote-ref-25)
26. Un PPP cu participare la capital de către partea publică poate fi clasificat din punct de vedere juridic ca fiind o *empresa mixta*, în funcție de jurisdicție. În mod obișnuit, o schemă de *asociere* sau *întreprindere mixtă* va implica o participare semnificativă a părții publice la capitalul social și o participare semnificativă la conducere, în timp ce o simplă participare publică la capitalul social, fără nicio influență strategică în societatea PPP, nu este considerată o întreprindere mixtă de către prezentul ghid. [↑](#footnote-ref-26)
27. Există utilizări alternative ale termenilor Greenfield și Brownfield. A se vedea Glosarul. [↑](#footnote-ref-27)
28. Bazat parțial pe un tabel similar furnizat în Ghidul de referință privind parteneriatele public-privat V 2.0 (Banca Mondială 2014). [↑](#footnote-ref-28)
29. A se vedea pagina 8 din "*Accelerating Infrastructure delivery. New Evidences from International Financial Institutions* " (Forumul Economic Mondial, 2014). [↑](#footnote-ref-29)
30. Unii autori și instituții folosesc termenul de infrastructură de mediu pentru a se referi la rețele, sisteme sau instalații de apă, deșeuri și energie regenerabilă. De asemenea, atunci când piața infrastructurii respective este deschisă concurenței (de exemplu, în domeniul telecomunicațiilor), aceasta este uneori denumită "infrastructură comercială", care este considerată, de asemenea, un subset al infrastructurii economice (FEM 2010). [↑](#footnote-ref-30)
31. În unele cazuri, cea mai mare parte a infrastructurii poate fi în mâini private. Cu toate acestea, guvernul poate păstra proprietatea sau controlul asupra unor părți ale serviciului public (gateway-ul internațional în telecomunicații sau rețeaua de transport în cazul energiei electrice). [↑](#footnote-ref-31)
32. PPP Knowledge Lab oferă informații suplimentare despre aplicarea PPP-urilor în unele dintre aceste sectoare, inclusiv exemple concrete și studii de caz. A se vedea https://www.pppknowledgelab.org/sectors. Mai multe materiale care oferă o imagine de ansamblu trans-sectorială a experienței și exemple de proiecte, precum și materiale "pe sectoare", pot fi găsite în Ghidul de referință pentru PPP 2.0 (Banca Mondială 2014), în secțiunea 1.2. "Cum sunt utilizate PPP-urile". [↑](#footnote-ref-32)
33. O altă categorie de motive care nu este dezvoltată în acest capitol este cea a "motivațiilor ideologice", de exemplu, atunci când un guvern urmărește o politică de "guvernare mică". [↑](#footnote-ref-33)
34. În plus, unele standarde naționale de contabilitate (de exemplu, Sistemul european de conturi [SEC] din UE) pot stimula un transfer de risc mai mare către partenerul privat decât alocarea optimă a riscului pentru a maximiza RCP. Transferul optim de risc sau alocarea optimă a riscurilor este explicat pe larg în capitolul 5. [↑](#footnote-ref-34)
35. "*PPPs: in the pursuit of risk sharing and value for money*" (OCDE 2008) oferă o explicație privind riscul de favorizare a PPP-urilor în secțiunea 1.2. [↑](#footnote-ref-35)
36. După cum sugerează OCDE (2008), din punct de vedere al teoriei economice, ar trebui să se facă o distincție între trei tipuri de eficiență: eficiența alocativă *(*adică utilizarea resurselor astfel încât să se maximizeze profitul și utilitatea), eficiența tehnică (adică intrări minime și ieșiri maxime) și eficiența X (adică prevenirea utilizării inutile a intrărilor) (Fourie și Burger 2000:697). Decizia unui guvern de a furniza un serviciu în primul rând, indiferent dacă aceasta se face prin achiziții tradiționale sau printr-un parteneriat public-privat, implică eficiența alocării. Odată luată decizia privind furnizarea, guvernul trebuie să decidă asupra modului de furnizare: să o furnizeze fie prin achiziții publice tradiționale, fie prin intermediul unui PPP. Această alegere implică în mare măsură considerații privind eficiența tehnică și eficiența X. [↑](#footnote-ref-36)
37. De exemplu, în cazul sistemului de apă Trencin din Republica Slovacă (cazul 8 din "*Resource Book on PPP Case Studies*", Comisia Europeană 2004) nu a existat un transfer al riscului de performanță. Un mecanism de venituri bazat pe o abordare cost-plus, adică garantarea prin contract că partenerul privat va obține un anumit profit din costuri (pe măsură ce acestea sunt suportate) și fără deduceri sau penalități pentru neperformanță, prezintă o lipsă de transfer de risc și absența stimulentelor pentru performanță. [↑](#footnote-ref-37)
38. Analiza cost-beneficiu (ACB) este un tip de analiză care urmărește să surprindă costurile și beneficiile unei soluții de proiect, pentru a confirma că aceasta oferă o valoare netă pentru societate sau pentru a compara opțiunile de proiect în scopul selecției sau al stabilirii priorităților. Capitolul 2 din prezentul Ghid PPP explică mai multe despre mecanismul și utilizarea analizei ACB. [↑](#footnote-ref-38)
39. Modalitățile de captare a veniturilor excedentare sunt explicate în capitolul 5.8, "Plăți către autoritatea contractantă". [↑](#footnote-ref-39)
40. Rapoartele principale sunt citate aici *“PFI: Construction Performance. Report by the Comptroller and Auditor General, HC 371 SSPVion 2002-2003: 5 February, Canberra (National Audit Office, 2003); “PFI: Strengthening Long-term Partnerships, The Stationery Office, London” (HM Treasury [2006]). “National PPP Forum – Benchmarking Study, Phase II: Report on the Performance of PPP Projects in Australia when Compared with a Representative Sample of Traditionally Procured infrastructure projects” (The University of Melbourne 2008).* Literatura de cercetare despre valoarea efectivă a PPP-urilor include*: Estache, A. And C. Philippe (2012), “The Impact of Private Participation on the Performance of Infrastructure in Developing Countries: Summary of the academicevidence,” IFC Economics Notes, No. 2, April, Grimsey, D. and M.K. Lewis (2005), “Are Public Private Partnerships Value for Money? Evaluating Alternative Approaches and Comparing Academic and Practitioner Views”, Accounting Forum, 29(4), 345-378, or Gassner, K., A. Popov, and N. Pushak (2009), Does Private Sector Participation Improve Performance in Electricity and Water Distribution? PPIAF Trends and Policy Options, No. 6, Washington, DC: World Bank* [↑](#footnote-ref-40)
41. Cu toate acestea, comunitatea academică nu are o opinie unanimă și există unele rapoarte academice care susțin concluzia opusă, și anume, lipsa de dovezi că PPP este un facilitator sau un mijloc de a oferi eficiență suplimentară. [↑](#footnote-ref-41)
42. În cazul în care majoritatea acestor factori cheie de eficiență sunt prezenți într-un proiect sau pot fi declanșați și protejați în cadrul proiectului dacă acesta este realizat sub forma unui PPP, se poate considera că proiectul este potrivit ca PPP. Pentru o altă descriere a semnelor de adecvare a unui PPP, a se vedea "*Green Book: Appraisal and Evaluation in Central Government*" (HM Treasury UK 2003), caseta 23, "*Considering private provision*". [↑](#footnote-ref-42)
43. Pentru orientări specifice privind reducerea personalului, a se vedea *International* *Finance Corporation’s (IFC's) Good Practice Note - Managing Retrenchment (IFC)* *- Managementul reducerii personalului (august 2005)*. [↑](#footnote-ref-43)
44. Acest Ghid PPP definește fezabilitatea comercială ca reprezentând "analiza efectuată pentru a verifica dacă proiectul va atrage în mod eficient ofertanți, investitori și creditori de calitate, precum și pentru a evidenția principalele condiții care trebuie îndeplinite în acest sens". Fezabilitatea comercială se referă la un raport adecvat între risc și randament pentru investitori și la bancabilitate. A se vedea capitolul 4 pentru informații suplimentare. [↑](#footnote-ref-44)
45. Exemplele de riscuri și capcane legate de negocierile directe și de lipsa concurenței sunt numeroase. *Resource Book on PPP Case Studies* (*Resource Book on PPP Case Studies*) (Comisia Europeană, 2004), studiul de caz 17 (pagina 83) ilustrează cazul unui proiect de de management a deșeurilor, iar *Ghidul de referință pentru PPP, V2.0* (Banca Mondială, 2014) propune un exemplu de IPP negociat direct în Tanzania (pagina 197). [↑](#footnote-ref-45)
46. Finalitatea unor propuneri nesolicitate rezidă în factorul de inovare. A se vedea, spre exemplu, proiectul PPP Virginia Hot Lanes (descris în *Ghidul de referință pentru PPP,* V 2.0, pagina 40), bazat pe o abordare inovatoare propusă de inițiatorul privat pentru managementul congestiei traficului și a taxării (taxare dinamică și taxe de trecere cu grad ridicat de ocupare sau HOTs). [↑](#footnote-ref-46)
47. O întrebare interesantă este când ar trebui să fie creat acest cadru de reglementare. În general, ar trebui să existe un cadru de reglementare PPP adecvat înainte de anunțarea și lansarea unui program PPP. Cu toate acestea, definiția ar putea să nu fie exhaustivă în primă instanță, permițând guvernului să adapteze cadrul la experiența reală a proiectelor inițiale. În orice caz, este o bună practică să se lanseze proiecte "deschizătoare de drumuri" înainte de a angaja resurse și reputație atunci când o piață nu este încă suficient de matură din punct de vedere al PPP. [↑](#footnote-ref-47)
48. Aceste caracteristici și roluri în guvernanța proiectelor sunt explicate în Banca Mondială - Farquharson, Torres de Mästle și Yescombe, cu Encinas (2011), paginile 80-83. Cunoștințele detaliate privind managementul și guvernanța proiectelor nu fac parte din domeniul de aplicare al prezentului Ghid PPP. Cu toate acestea, ar trebui să se aplice procese solide de management a proiectelor și de management al riscurilor pe parcursul întregului proces de proiect (de la identificare până la finalizarea contractului). Pentru informații suplimentare privind managementul proiectului, consultați *Project Governance: A Guidance Note for Public Sector Projects* (HM Treasury UK 2007). Pentru informații privind managementul riscurilor în cadrul procesului PPP, a se vedea The Orange Book. *Management of Risk – Principles and Concepts*. În plus, în acest Ghid PPP, capitolele 4 și secțiunea 5.5 tratează managementul riscurilor din punct de vedere financiar, de la identificare și evaluare până la alocare și structurare. Capitolele 6 și 7 abordează managementul ulterioară a riscurilor pe durata de viață a unui contract. [↑](#footnote-ref-48)
49. Piețele și țările cu un grad mai ridicat de sofisticare și capacitate de planificare și de management a programelor PPP sunt considerate "țări mature în domeniul PPP". Conceptul de maturitate a PPP este propus și explicat de Deloitte, inclusiv cele trei etape de dezvoltare, în lucrarea *Closing the Infrastructure Gap: The Role of PPP* [Eggers și Startup (2006), Deloitte]. [↑](#footnote-ref-49)
50. Sistemul de clasificare a țărilor din cadrul World Economic Outlook (WEO) al FMI desemnează 34 de țări membre ca fiind țări avansate; restul de 154 de țări membre sunt denumite "Piețe emergente și economii în curs de dezvoltare" (PEECD). Categoria PEECD nu este defalcată în mod oficial în subgrupuri de piețe emergente (EM) și non-EM, deși există o discuție semnificativă în text despre categoria EM și despre EM recunoscute în general (de exemplu, Brazilia, Rusia, India și China, BRICS). A se vedea http://www.imf.org/external/np/pp/eng/2014/060314.pdf [↑](#footnote-ref-50)
51. Amplificare și efectul de levier înseamnă "raportul dintre capitalul împrumutat (datorie) al unei companii și valoarea acțiunilor sale ordinare (capital propriu)" (Oxford English Dictionary). Termenul "amplificare" este utilizat în mod interschimbabil cu "efect de pârghie" în prezentul Ghid PPP. [↑](#footnote-ref-51)
52. A se vedea studiul de caz nr. 3, *Lekki Toll Road ConcSPVion* (FEM 2010, pagina 94). În cadrul acestui proiect de drum cu taxă din Nigeria, atribuit în 2006, BAfD a furnizat o parte semnificativă a datoriei în valută forte (dolari americani) și a contribuit la furnizarea, împreună cu un MLA comercial, a unui *swap* care a atenuat riscul valutar al concesionarului. De asemenea, Băncii Asiatice de Dezvoltare (APE) i se permite să strângă obligațiuni în rupii și să efectueze CSC pentru a susține datoria pe termen lung în proiecte din India (FEM 2010). [↑](#footnote-ref-52)
53. A se vedea *Health System Innovation in Lesotho*, pregătit de UCSF Global Health Group și PwC, 2013. [↑](#footnote-ref-53)
54. Țările TVM reprezintă un subgrup de țări în curs de dezvoltare cu cel mai mic venit național brut (VNB) pe cap de locuitor. A se vedea http://data.worlPEank.org/about/country-and-lending-groups [↑](#footnote-ref-54)
55. În cazul unor proiecte specifice din țările cel mai puțin dezvoltate sau care vizează zone sau comunități sărace, ajutorul bazat pe rezultate (ABR) a fost utilizat pentru a spori fezabilitatea unui proiect, ajutorul bazat pe rezultate ale Parteneriatului global (a se vedea www.gpoba.org) oferind subvenții sub formă de granturi pentru proiect. Finanțarea ABR și un studiu de caz (Îmbunătățirea accesului la serviciul de apă în zona de est a Metro Manila, Filipine) sunt explicate în Banca Mondială - Farquharson, Torres de Mästle și Yescombe, cu Encinas (2011). [↑](#footnote-ref-55)
56. Potrivit unui sondaj realizat de Agenția Multilaterală de Garantare a Investițiilor (AMGI)/Unitatea de Informații Economiste (EIU) (*World Investment and Political Risks*, 2012 - [www.miga.rg/documents/WIPR.pdf](http://www.miga.rg/documents/WIPR.pdf)), citat în studiul Băncii Mondiale, ianuarie 2014 (*Overcoming Constraints for the Financing of Infrastructure)*, deficiențele de reglementare reprezintă principala preocupare a investitorilor străini direcți. De asemenea, a fost evidențiat și "comportamentul guvernamental", cum ar fi managementul istoric al litigiilor contractuale, exproprierile și hotărârile privind repatrierea capitalului. [↑](#footnote-ref-56)
57. Din motive de claritate, prezentul Ghid PPP consideră riscurile politice ca fiind acele riscuri legate de acțiuni guvernamentale care afectează partenerul privat sau operațiunile acestuia. Acestea pot include, printre altele, neplata retribuțiilor, rezilierea abuzivă a contractului, omisiunea de a executa alte obligații care afectează contractul și modificări discriminatorii ale legislației. [↑](#footnote-ref-57)
58. A se vedea informațiile privind proiectele PPP în curs de desfășurare, care descriu profilul proiectelor PPP, pe site-ul web al biroului PPP din Bangladesh la adresa http://www.pppo.gov.bd/projects.php. [↑](#footnote-ref-58)
59. În timp ce contractul va consta, în mod normal, dintr-un singur document și anexele sale care detaliază anumite aspecte (cum ar fi cerințele tehnice și mecanismul de plată), prezentul Ghid PPP utilizează termenul "contract" într-un sens larg, astfel încât să includă și alte acorduri care pot lega partenerul privat de alte părți din sectorul public, mai degrabă decât de autoritatea contractantă (de exemplu, în cazul acordurilor de preluare cu o autoritate sau un organism terț). Contractul de PPP poate fi denumit, de asemenea, acordul de PPP. [↑](#footnote-ref-59)
60. Structura din aval a contractelor de proiect este gestionată de partenerul privat și se referă la transferul și alocarea riscurilor între diferiți agenți. Aceste contracte din aval sunt adesea denumite "contracte back-to-back", deoarece sunt menite să reflecte obligațiile și riscurile incluse în contractul de PPP. Anexa A la capitolul 6 descrie acest aspect și alte aspecte legate de pregătirea partenerului privat pentru a licita, dezvolta și gestiona activul. [↑](#footnote-ref-60)
61. În varianta întreprinderilor mixte sau a întreprinderilor mixte, SPV-ul poate fi deja o societate existentă cu capital public sau partea publică va participa ca acționar/asociat la constituirea societății de proiect. [↑](#footnote-ref-61)
62. Semnarea contractului poate fi denumită și încheierea contractului comercial sau "încheierea" contractului, referindu-se la actul prin care contractul specific devine valabil și executoriu. [↑](#footnote-ref-62)
63. Rolul polițelor de asigurare și al garanțiilor de bună execuție este explicat în capitolul 5.9.5. [↑](#footnote-ref-63)
64. Uneori (de exemplu, în anumite țări), acordurile financiare vor fi executate chiar în aceeași zi cu semnarea contractului. În alte situații, poate fi posibilă amânarea strângerii de fonduri și, ca urmare, începerea construcției va fi, de asemenea, amânată cu câteva luni. Cel mai frecvent instrument de finanțare prin împrumut este reprezentat de acordurile de împrumut. Cu toate acestea, pe unele piețe și în funcție de profilul de risc al proiectului, pot fi utilizate și obligațiuni de proiect (adică emisiunea de obligațiuni pentru a obține finanțare pe piețele de capital). Secțiunea 7 explică opțiunile de împrumut pentru structura de finanțare a proiectului. [↑](#footnote-ref-64)
65. Chiar dacă O&M-ul nu va începe după finalizarea construcției, contractele de O&M trebuie să fie executate (semnate) în mod corespunzător cel puțin la închiderea financiară, deoarece atât creditorii, cât și investitorii au nevoie de certitudine în ceea ce privește costurile și transferul riscurilor către contractantul O&M. [↑](#footnote-ref-65)
66. O variantă a abordării *pari passu* este aceea că, uneori, creditorii solicită o scrisoare de credit sau o altă garanție de tip stand-by pentru a susține disponibilitatea în avans a finanțării prin capital propriu. [↑](#footnote-ref-66)
67. Cu excepția cazului în care are loc una dintre următoarele acțiuni: (i) refinanțarea proiectului, astfel încât capitalul propriu se diminuează în schimbul unei datorii suplimentare; sau (ii) transferul de capital, prin vânzarea integrală sau parțială către un nou deținător de capital, care va face, de asemenea, obiectul anumitor restricții prevăzute în contract. [↑](#footnote-ref-67)
68. Unele ghiduri și lucrări pot considera ca parte din mecanismul de plată toate tipurile de plăți și compensații acordate partenerului privat (inclusiv granturile) și, de asemenea, penalitățile sau DI stabilite pentru încălcări ale contractului. În prezentul Ghid PPP penalitățile sunt considerate un element al structurii financiare, iar al DI un sistem cu sens și scop propriu, sistemul de penalități (a se vedea capitolul 4). [↑](#footnote-ref-68)
69. A se vedea *Experiencia Española en Concesiones y APPs: Rails și Light Rails.* A. Rebollo, comandat de BID, 2009. [↑](#footnote-ref-69)
70. *Handshake* (revista trimestrială a Corporației Financiare Internaționale privind PPP-urile) discută despre PPP-urile din domeniul apei în numărul 1 (mai 2012, reeditat) și include câteva exemple interesante de diferite tipuri de proiecte. *Resource Book on PPP Case Studies* (*Resource Book on PPP Case Studies*) (Comisia Europeană, 2004) analizează aplicarea PPP-urilor în întreaga Europă, incluzând 10 studii de caz privind proiecte de tratare a apei și a apelor uzate. [↑](#footnote-ref-70)
71. A se vedea "*Health System Innovation in Lesotho",* pregătit de Global Health Group al Universității din California, San Francisco și PwC, 2013. Numărul 3 al revistei *Handshake* (octombrie 2011) discută rolul PPP-urilor și al altor tipuri de implicare privată în sectorul sănătății. *O reflecție preliminară asupra celor mai bune practici în sectorul sănătății PPP:* O analiză a diferitelor studii de caz și experiențe PPP (Comisia Economică a Organizației Națiunilor Unite pentru Europa (CEONUE), Organizația Mondială a Sănătății (OMS) și Banca Asiatică de Dezvoltare (BAD), în versiune preliminară 2012) include mai multe studii de caz privind diferitele domenii și structuri în PPP-urile din domeniul sănătății. Unitatea PPP din cadrul Trezoreriei Naționale din Africa de Sud prezintă trei studii de caz privind proiecte PPP în domeniul sănătății dezvoltate în țară în *Studii de caz privind parteneriatele public-privat la Humansdorp District Hospital Universitas, Pelonomi Hospitals și Inkosi Albert Luthuli Central Hospital* (National Treasury PPP Unit South Africa 2013). http://www.ppp.gov.za/Legal%20Aspects/Case%20Studies/Humansdorp%20Overall%20findings.pdf. [↑](#footnote-ref-71)
72. Captarea valorii terenurilor a apărut ca urmare a faptului că, în multe proiecte de infrastructură (în special în domeniul transporturilor), valoarea proprietăților imobiliare private din jurul infrastructurii crește prin îmbunătățirea conectivității sau, în unele proiecte, direct pentru regenerarea urbană. Această abordare este implicită în Proiectele de Dezvoltare Orientate spre Tranzit (PDOT), cum ar fi proiectul de metrou din Hyderabad, achiziționat de guvernul din Andhra Pradesh, India. Mecanismele de captare a valorii terenurilor urmăresc să rețină sau să capteze o parte din valoarea crescută pentru a compensa o parte din costurile de dezvoltare a infrastructurii; acest lucru se realizează prin diferite mijloace, cum ar fi impozitele pe valoarea terenurilor, "*taxe de îmbunătățire*" sau "*taxe de impact asupra dezvoltării*". În unele proiecte, autoritatea și/sau alte guverne din cadrul JV (de exemplu, guvernele municipale în cazul proiect privind dezvoltarea unei conexiuni feroviare de mare viteză cu un oraș) pot întreprinde ele însele dezvoltări imobiliare pe terenuri publice (de exemplu, ADIF, operatorul public de Transport Feroviar de Mare Viteză din Spania). Aceste și alte concepte despre captarea valorii terenurilor sunt explicate în *Accelerating Infrastructure Delivery* (FEM, 2014) în secțiunea 3. [↑](#footnote-ref-72)
73. Pentru mai multe informații despre "*finanțarea proiectelor*", în plus față de de anexa A la acest capitol, sunt utile următoarele lecturi: *Guide to Guidance - How to Prepare, Procurement, and Deliver PPP Projects* (CEEdP2012), care prezintă un rezumat util privind finanțarea proiectelor în contextul PPP în anexa 1; *PPP: principles of policy and finance*" (E. R. Yescombe 2007), capitolele 8-12; și *How to Engage with the Private Sector in Public-Private Partnerships in Emerging Markets* ( Banca Mondială - Farquharson, Torres de Mästle și Yescombe, cu Encinas 2011), capitolul 5. [↑](#footnote-ref-73)
74. "Fără recurs" înseamnă imposibilitatea creditorului de a se îndrepta împotriva acționarului societății în caz de neplată. Cu toate acestea, în general, în domeniul PPP-urilor nu se realizează o datorie pur non-recursivă, în special pe piețele mai puțin sofisticate. Acestea sunt situații în care promotorul/contractantul este, de obicei, cel mai relevant, dacă nu chiar singurul deținător de capitaluri proprii și în care creditorii stabilesc, de obicei, un recurs împotriva deținătorilor de capitaluri proprii (cel puțin în perioada de construcție). Din acest motiv, unii practicieni se referă la acest instrument și sub denumirea de finanțare cu "recurs limitat". [↑](#footnote-ref-74)
75. Cea mai frecventă formă de finanțare a proiectelor este un împrumut pe termen lung. Cu toate acestea, finanțarea poate fi acordată și sub forma unei structuri de obligațiuni de proiect sau împrumutul poate fi o structură pe termen scurt. Acest lucru este explicat în secțiunea 7.2.1 "Surse de finanțare". [↑](#footnote-ref-75)
76. RADVC evaluează capacitatea societății de proiect de a-și îndeplini obligațiile (rămase) legate de datorie, luând în considerare toate fluxurile de numerar rămase înainte de serviciul datoriei (în termeni de valoare actualizată netă, VAN) în comparație cu datoria în curs de plată din anul analizat. [↑](#footnote-ref-76)
77. RASD evaluează capacitatea societății de proiect de a face față plății serviciului datoriei pentru fiecare an, prin împărțirea fluxului de numerar din operare proiectat, înainte de serviciul datoriei, la serviciul datoriei din anul respectiv. De exemplu, un raport de 1,2 înseamnă că fluxul de numerar disponibil este de 1,2 ori mai mare decât serviciul datoriei din anul respectiv. Aceasta înseamnă că există o rezervă de 20% din veniturile nete de operare, adică acestea ar putea fi reduse cu până la 20% fără a afecta capacitatea societății de a plăti datoria. [↑](#footnote-ref-77)
78. CMPC reprezintă costul mediu al tuturor resurselor de finanțare private ale proiectului. Este o medie ponderată a costului resurselor de capital propriu și a costului datoriei. [↑](#footnote-ref-78)
79. Problema finanțării proiectelor și a împrumuturilor bazate pe riscurile proiectului are și alte consecințe asupra contractului previzionat, dincolo de structura de risc și fezabilitatea financiară: grija față de "drepturile creditorului" pentru a putea interveni în proiect este explicată mai târziu în această secțiune. [↑](#footnote-ref-79)
80. Mulți creditori comerciali și toate băncile multilaterale de dezvoltare vor evalua conformitatea proiectului cu principiile Equator. A se vedea http://www.equator-principles.com/index.php/about-ep [↑](#footnote-ref-80)
81. Informații suplimentare pe această temă sunt furnizate în Anexa A la capitolul 5**.**  [↑](#footnote-ref-81)
82. A se vedea secțiunea 3.4. (*Tapping the Retail Investor)* din *Paving the Way: Maximizing the Value of Private Finance in Infrastructure* (FEM, 2010), pagina 69. [↑](#footnote-ref-82)
83. Împrumuturile de tip “*Mini-term*” pot fi "*soft*" sau "*hard*". În cazul unui împrumut de tip “*mini-term soft*”, atunci când se ajunge la data de rambursare integrală fără să fi avut loc o refinanțare, împrumutul va fi prelungit în cadrul unui mecanism de "*full cash sweep*" (adică tot fluxul de numerar disponibil după costuri este aplicat la amortizarea împrumutului până la amortizarea integrală a împrumutului). În cazul unui împrumut de tip “*mini-term hard*”, o astfel de flexibilitate nu există. Prin urmare, împrumutatul se află în incapacitate de plată dacă nu a avut loc o refinanțare la sau înainte de data de rambursare integrală a împrumutului inițial. [↑](#footnote-ref-83)
84. O obligațiune este o investiție în titluri de creanță tranzacționabilă prin care un investitor împrumută bani partenerului privat pentru o perioadă de timp definită, la o rată a dobânzii variabilă sau fixă, pentru dezvoltarea unui proiect. În cadrul unei finanțări prin obligațiuni, debitorul emite datoria care este achiziționată de unul sau mai mulți investitori (inclusiv de investitori de retail atunci când emisiunea de titluri de creanță pentru a capta fonduri este sub forma unei oferte publice inițiale). Finanțarea prin obligațiuni este, de asemenea, menționată ca o formă de "dez-intermediere", ceea ce înseamnă că nu există niciun intermediar (cum ar fi o bancă) între împrumutat și investitorul final. [↑](#footnote-ref-84)
85. Cazul cel mai semnificativ, cu o istorie favorabilă care datează de la sfârșitul secolului trecut, este Chile. Unul dintre cele mai paradigmatice proiecte fiind autostrada "*Costanera Norte*", a cărei structură a inclus un pachet de credit de la BID, care a co-garantat datoria împreună cu asigurătorul de tip “*monoline”* Ambac. Aceste și alte caracteristici referitoare la obligațiunile de proiect și la rolul investitorilor instituționali sunt abordate în lucrarea *Mejores Prácticas en el financiamiento de Asociaciones PúblicoPrivadas en America Latina* (*Cele mai bune practici în finanțarea PPP în America Latină)*, care reproduce rezultatul unei conferințe desfășurate în mai 2011 la Washington și este comandată de Institutul Băncii Mondiale, PPIAF cu sprijinul Guvernului Spaniei și al BBVA. [↑](#footnote-ref-85)
86. Mai multe informații despre acest subiect pot fi găsite în următoarele resurse de lectură: *Pension Funds Investment inInfrastructure – A Survey* (OCDE, septembrie 2011); *Institutional Investment in Infrastructure in Emerging Markets and Developing Economies* (PPIAF, 2014); *Where Next on the Road Ahead? Deloitte Infrastructure Investors' Survey 2013*; *What are Infrastructure Funds?* (Kelly DePonte, Probitas Partners, 2009). [↑](#footnote-ref-86)
87. Secțiunea 10 ("Prezentare generală a ciclului procesului PPP") din acest capitol oferă o introducere în diferite procese de licitație, iar Anexa A la secțiunea 3 descrie acest aspect în detaliu. [↑](#footnote-ref-87)
88. Opțiunea de a nu solicita ofertanților să organizeze pachete financiare înainte de depunerea ofertei este, de asemenea, adecvat pe piețele cu un număr mic de instituții financiare disponibile pentru a finanța proiectul pe termen lung. În aceste circumstanțe, guvernul poate prefera să ofere flexibilitate adjudecatarului pentru a obține finanțatori după ce a fost desemnat ofertant preferat, moment în care acesta va avea acces la toți finanțatorii disponibili pe piață. [↑](#footnote-ref-88)
89. În acest context, un ofertant poate selecta creditorii în avans (desemnând un intermediar principal mandatat sau chiar obținând angajamente complete de împrumut) sau își poate baza oferta financiară pe scrisori informative de susținere de la diferite bănci, fără acorduri de exclusivitate, astfel încât să poată obține împrumutul în condiții de concurență după atribuire. Secțiunea 7.5 explică aceste aspecte în detaliu. Anexa 1 la secțiunea 5 analizează problema generală a pregătirii ofertei și a obținerii de fonduri. [↑](#footnote-ref-89)
90. Avantajul refinanțării poate fi captată parțial prin mecanisme de împărțire a câștigurilor din refinanțare. A se vedea *Guidance Note: Calculation of the Authority's Share of a Refinancing Gain* (HM Treasury UK, 2008). [↑](#footnote-ref-90)
91. Finanțarea prin obligațiuni pentru proiecte este o opțiune obișnuită pentru țările cu piețe de capital bine dezvoltate, dar este mai frecvent aplicată ca soluție de refinanțare (prin împrumuturi "*bridge to bonds*"), nu ca mecanism de finanțare pentru construcții. Aceasta oferă acces la resurse mai largi pentru finanțarea pe termen lung, beneficiind de obicei de termene de îndatorare mai lungi, dar este o soluție financiară mai puțin flexibilă (deoarece, adesea, fondurile nu pot fi utilizate progresiv). Cu toate acestea, în ultima vreme, în țările foarte dezvoltate și pe piețele sofisticate, devin practicabile tragerile amânate. Cititorii pot găsi o discuție suplimentară privind obligațiunile de proiect ca alternativă pentru datoria de proiect în Anexa 6A. Pentru informații privind procesul de scor de credit și metodologia aplicată de agențiile de rating de credit, a se vedea paginile web ale respectivelor agenții de rating de credit. [↑](#footnote-ref-91)
92. Aceste roluri și alte roluri ale BMD sunt discutate în *Investment Fnancing in the Wake of the Crisisi: The Role of Multilateral Development Banks* (Chelsky și alții, 2013). A se vedea, de asemenea, *Paving the way* (FEM 2010), secțiunea 2.3, și *Multilateral Banks: building skills and markets*", pagina 41 și următoarele. [↑](#footnote-ref-92)
93. BEI este, în mod clar, o instituție financiară internațională (IFI), dar este considerată de unii practicieni ca fiind totodată o BMD. BEI include în strategia și portofoliul său împrumuturi pentru proiecte în țările PEECD, însă cea mai mare parte a operațiunilor sale rămân în cadrul UE. [↑](#footnote-ref-93)
94. Fondul a fost închis în 2013, cu participarea a 11 investitori: IFC și un fond suveran de investiții din Singapore; GIC (Government of Singapore Investment Corporation, fondul suveran din Singapore) în calitate de investitori ancoră; și 9 investitori suverani și de fonduri de pensii din Asia, Orientul Mijlociu, Europa și America de Nord. A se vedea *IFC Global Infrastructure Fund Completes $1,2 Bilion Fundraising pe* http://ifcext.ifc.org/ifcext/PrSPVroom/IFCPrSPVRoom.nsf. [↑](#footnote-ref-94)
95. Este posibil ca piața financiară locală să aibă o capacitate suficientă pentru a finanța un proiect mare sau mai multe proiecte mai mici, dar atunci când un program de PPP este în curs de dezvoltare și se concentrează pe mai multe proiecte într-o perioadă scurtă de timp, pot apărea probleme legate de disponibilitatea finanțării. Acest lucru ar trebui planificat în mod corespunzător în avans. [↑](#footnote-ref-95)
96. PDIF-urile (Pagos Diferidos) reprezintă o obligație de plată irevocabilă și necondiționată, care este acumulată atât timp cât construcția avansează și este certificată. Această schemă și alte scheme sunt explicate în continuare în secțiunea 4.5. [↑](#footnote-ref-96)
97. O lectură interesantă pentru a afla mai multe despre modul în care măsurile de intervenție pot ajuta PPP-urile în perioade de criză economică sau financiară este *The Financial Crisis and the PPP Market - Remedial Actions* (CEEdP, 2009) și *The U.K. Treasury Infrastructure Finance Unit: Supporting PPP Financing During the Global Liquidity Crisis* (Farquharson și Encinas; http://siteresources.worlPEank.org/WBI/Resources/213798-1259011531325/6598384-1268250365374/PPP\_Solutions\_01.pdf). [↑](#footnote-ref-97)
98. Distincția dintre reducerea riscului și îmbunătățirea creditului este foarte subtilă, deoarece o abordare de reducere a riscului va afecta în mod favorabil ratingul de credit și va crește bancabilitatea. Prezentul Ghid PPP definește îmbunătățirea creditului ca fiind "*instrumente care sunt structurate în principal pentru a oferi un grad mai mare de protecție creditorilor, crescând astfel ratingul de credit al datoriei*". În general, tehnicile de reducere a riscului sunt încorporate în contract și fac parte din mecanismul de plată sau din structura de risc, în timp ce îmbunătățirile de credit sunt instrumente explicite care nu fac parte din contract (sau, atunci când sunt menționate, creează, de obicei, un angajament față de creditori, dar nu și față de partenerul privat). [↑](#footnote-ref-98)
99. Prezența autorității contractante sau a guvernului în calitate de acționar al societății de proiect poate avea beneficii pentru managementul proiectului (deoarece va oferi ambelor părți capacitatea de a gestiona, în avans, orice dispute sau controverse în domeniul guvernanței societății PPP). Cu toate acestea, atunci când intenția este de a păstra un control mai mare asupra operațiunilor partenerului privat, dar de a se bucura de experiența și capacitățile sectorului privat, sau din alte motive strategice (de exemplu, pentru a ajuta partenerul public să dobândească experiență în managementul în viitor a serviciului în cauză), drepturile de control ar trebui să fie stabilite în mod clar încă de la început în documentele cererii de ofertă. Aceste drepturi nu ar trebui să se abată în mod semnificativ de la drepturile obișnuite de intervenție. Drepturile partenerului privat ar trebui să fie protejate în mod clar, astfel încât să se evite interferențele nejustificate în operațiuni, inclusiv punerea în aplicare a subcontractelor back-to-back pentru a transfera responsabilitățile și drepturile materiale care se intenționează a fi gestionate de partenerul privat. [↑](#footnote-ref-99)
100. Mai multe reflecții pe această temă pot fi găsite în *A New Approach to Public Private Partnerships: Consultation on the Terms of Public Sector Equity Participation in PF2 projects* (HM Treasury 2012). [↑](#footnote-ref-100)
101. http://www.fonadin.gob.mx/wb/fni/quienes\_somos [↑](#footnote-ref-101)
102. Aceste structuri juridice sunt concepute pentru a canaliza fonduri de la investitorii instituționali prin intermediul unor structuri fiduciare care urmează să fie listate la bursă. Pentru mai multe informații (în limba spaniolă), consultați un document al Deloitte: http://www2.deloitte.com/content/dam/Deloitte/mx/Documents/bienes-raices/Certificados\_Capital\_CKDes\_210610.pdf [↑](#footnote-ref-102)
103. A se vedea "*An example of an Over Leveraged PPP: Victoria Trams*" în *Ghidul de referință pentru PPP V2* (Banca Mondială 2014), pagina 55. [↑](#footnote-ref-103)
104. Schimbarea controlului ar trebui să fie definită în mod clar în contract. Există abordări diferite în diferite jurisdicții și practici. În afară de controlul efectiv al societății, unele practici de PPP definesc un prag pentru schimbarea controlului, altul decât 51% din acțiuni. De exemplu, contractul poate defini o schimbare de proprietate de 20% din acțiuni ca fiind o schimbare de control. [↑](#footnote-ref-104)
105. Pentru mai multe informații privind aspectele legate de refinanțare, a se vedea *Standardization of PF2 Contracts* (HM Treasury 2012). [↑](#footnote-ref-105)
106. *Guide to Guidance* (CEEdP, 2012), "*Conclude the Financing Arrangements*". http://www.eib.org/epec/g2g/iii-procurement/32/322/index.htm [↑](#footnote-ref-106)
107. *The Application Note — Interest-Rate and Inflation Risks in PFI Contracts* (HM treasury and Infrastructure UK, 2013) explică acest aspect și modul în care trebuie gestionată neutralizarea fluctuațiilor ratei dobânzii până la închiderea financiară în secțiunea 2.3. [↑](#footnote-ref-107)
108. Pentru o descriere a abordării sugerate în Regatul Unit, a se vedea HM Treasury *Preferred Bidder Debt Funding Competitions: Draft Outline Guidelines*, august 2016. [↑](#footnote-ref-108)
109. Atunci când un proiect este de mici dimensiuni, costurile de desfășurare a concursului, inclusiv costul consilierilor specializați pentru supravegherea procesului și timpul suplimentar, pot compensa cu ușurință beneficiile oferite de condițiile financiare potențial mai bune. [↑](#footnote-ref-109)
110. A se vedea *Paving the way* (FEM, 2010), secțiunea 2.2, și *The challenge of building and sustaining skills.* [↑](#footnote-ref-110)
111. Dezvăluirea informațiilor este o problemă transversală care afectează întregul ciclu al procesului (pre și post achiziție) și multe aspecte ale cadrului (de exemplu, managementul fiscal, auditul calității/ex-post audit). De asemenea, dezvăluirea informațiilor afectează sau prezintă interes pentru diverse părți interesate, cum ar fi sectorul privat, publicul larg, legislativul și așa mai departe. Dezvăluirea poate fi reactivă și pro-activă, aceasta din urmă fiind o provocare semnificativă și obiectul îmbunătățirii pe piețele PPP mature. Caseta 1.28 din capitolul 1 include un rezumat extins al cadrelor de dezvăluire a informațiilor. *PPP Reference Guide* abordează, de asemenea, această chestiune în secțiunea 2.5.1. [↑](#footnote-ref-111)
112. Pentru studii de caz privind proiecte reale care să ilustreze alte motive de anulare a proiectelor, în principal din cauza ineficienței evaluării și pregătirii, a se vedea *Public-Private Projects in India - Compendium of Case Studies* (Guvernul Indiei și PPIAF, 2010). Documentul descrie principalele lecții învățate dintr-o serie de proiecte. http://toolkit.pppinindia.com/pdf/case\_studies.pdf [↑](#footnote-ref-112)
113. Tendința de optimism sau pur și simplu lipsa unei analize adecvate este unul dintre cele mai frecvente motive de anulare a proiectelor, inclusiv a PPP-urilor. A se vedea *Cost Overruns and Demand Shortfalls in Urban Rail and Other Infrastructure*, Bent Flyvberg, Transportation Planning and Technology, vol. 30, nr. 1, februarie 2007, pp. 9-30. [↑](#footnote-ref-113)
114. A se vedea "definirea cadrului PPP" în *Ghidul de Referință pentru Parteneriatele Public-Privat, V 2.0* (Banca Mondială 2014), *(*paginile 66-68) și "stabilirea cadrului" în *Attracting Investors to African PPP* (Banca Mondială, 2014) (paginile 13-18). [↑](#footnote-ref-114)
115. Banca Mondială - Farquharson, Torres de Mästle și Yescombe, împreună cu Encinas (2011) includ un studiu de caz privind "Hospital del Bajío" (pagina 50), care ilustrează modul în care guvernul a elaborat politica de PPP pentru proiectele de sănătate, a definit un program de PPP în domeniul sănătății și a pregătit primul PPP în domeniul sănătății pentru a-l lansa cu promptitudine. [↑](#footnote-ref-115)
116. Un exemplu de program bine cotat este Programul național de dezvoltare a autostrăzilor din India, care este descris în Banca Mondială - Farquharson, Torres de Mästle și Yescombe, împreună cu Encinas (2011). O scurtă descriere a unor programe PPP relevante poate fi găsită în FEM (2010), la pagina 17 (programul mexican de drumuri cu taxă reală) și la pagina 18 (programul rutier PPP din Chile). A se vedea, de asemenea, studiul de caz deja citat privind Spitalul El Bajío, care se referă la programul de PPP în domeniul sănătății din Mexic. [↑](#footnote-ref-116)
117. CEEdP explică relevanța abordării programului și principalele sale caracteristici. Exemple de Programe Europene de PPP pot fi găsite în *A Programme Approach to PPPs. LSPVons from the European Experience* (CEEdP, 2015). [↑](#footnote-ref-117)
118. Seria "Infrascope", produsă de Economist Intelligence Unit, oferă informații despre factorii și criteriile de care trebuie să se țină seama atunci când se evaluează capacitatea unei țări de a dezvolta proiecte și programe de PPP, nu neapărat reflectând perspectiva privată, ci o viziune mai largă. *Evaluating the Environment for PPPs in Latin America and the Caribbean* (Februarie 2013), comandată de FOMIN și sponsorizată de Guvernul Spaniei, oferă o imagine generală asupra evoluției și gradului de dezvoltare a țărilor din regiune, alcătuită din aproximativ 19 indicatori grupați în 6 categorii. Seria include, de asemenea, o analiză a regiunii Asia-Pacific și a Europei de Est și a Comunității Statelor Independente (CSI). [↑](#footnote-ref-118)
119. În ceea ce privește în mod specific cadrul legal și de reglementare al pieței unei țări, *How to Engage with the Private Sector in PPPs in Emerging Markets* (Banca Mondială 2011) oferă, la pagina 17, o listă extinsă de întrebări mai concrete care trebuie adresate de către investitori și creditori. [↑](#footnote-ref-119)
120. Procesul PPP descris nu include o sarcină care este considerată parte a ciclului de proiect în unele ghiduri: evaluarea *ex-post* a proiectului este considerată o bună practică de management pentru programele PPP sau atunci când o țară utilizează instrumentul PPP ca instrument strategic într-un mod programatic și este explicată în capitolul 1 ("Stabilirea cadrului PPP") împreună cu alte aspecte legate de cadru. [↑](#footnote-ref-120)
121. În cadrul proceselor în două etape care includ o fază de dialog sau interactivă, este o practică obișnuită să se includă o descriere a termenilor cheie propuși pentru contractul de proiect împreună cu pachetul de cerere de ofertă. Aceasta include structura de bază și caracteristicile fundamentale care sunt luate în considerare, precum și o scurtă descriere a procedurilor de evaluare. [↑](#footnote-ref-121)
122. Fluxul de numerar liber este ceea ce rămâne după ce compania a plătit toate costurile de producție (costuri de operare și de mentenanță obișnuită) și impozitele și a efectuat toate cheltuielile de capital necesare pentru a menține instalațiile de producție în stare bună de funcționare. [↑](#footnote-ref-122)
123. Rata de acoperire a duratei de viață a proiectului (RADVP) este adesea utilizată ca măsură secundară. Acesta compară fluxul de numerar pe întreaga durată de viață a proiectului cu valoarea datoriei. [↑](#footnote-ref-123)
124. Anexa A la capitolul 6 prezintă alte condiții și clauze tipice care sunt de obicei incluse într-un împrumut pentru finanțarea unui proiect. [↑](#footnote-ref-124)
125. The EPEC PPP Guide (2015)*, How to Prepare, Procurement and Deliver PPP Projects,* Banca Europeană de Investiții. [↑](#footnote-ref-125)
126. *Sweat equity* este "o contribuție în natură egală cu valoarea anumitor lucrări sau a contribuției la un proiect sau la o întreprindere sub formă de efort și muncă. *Sweat equity* este participația la proprietate sau creșterea valorii creată ca rezultat direct al muncii depuse de proprietar(i). Este modalitatea preferată de constituire a capitalului propriu pentru antreprenorii cu probleme de lichidități în cadrul întreprinderilor lor aflate la început de drum, deoarece este posibil ca aceștia să nu poată contribui cu mult capital financiar la întreprinderea lor..." (de pe http://www.investopedia.com). [↑](#footnote-ref-126)