



Parlamentul României *Senat*

EXPUNERE DE MOTIVE

Proiectele de **parteneriat public-privat (PPP)** s-au dezvoltat în numeroase domenii. Caracteristica acestei colaborări este reprezentată de poziția partenerului privat, care participă în diferite etape ale proiectului respectiv (concepție, execuție și exploatare/operare), este expus riscurilor asumate în mod tradițional de sectorul public și contribuie adesea la finanțarea proiectului.

Conform dreptului comunitar, autoritățile publice sunt libere să exercite o activitate economică sau să încredințeze această activitate unor terțe părți, de exemplu unor entități cu capital public și privat create în cadrul unui PPP.

Parteneriatul public-privat constituie premisa asigurării coerenței aplicării unor programe și a transparenței realizării lor. În același timp, parteneriatul contribuie implicit la întărirea sistemului de guvernare și la dezvoltarea locală. De asemenea, PPP poate constitui în anumite momente economice critice una dintre principalele surse de dezvoltare economică sau de menținere a unui grad de dezvoltare constant, de creare de locuri de muncă sau de menținere a unei rate scăzute a șomajului, de creare de resurse bugetare constante și sigure atât la bugetele locale cât și la cel central.

Ținând cont de diversitatea formelor de colaborare între autoritățile publice și sectorul privat, se constată că în țările europene nu există și nici nu se poate impune un sistem standard de parteneriat, chiar dacă acesta se modelează în funcție de două obiective majore: a) ocuparea forței de muncă și b) dezvoltarea locală în scopul asigurării coeziunii economice și sociale. De aceea, fiecare țară interesată din Comunitatea Europeană, își constituie cadrul legal general privind parteneriatul public-privat, ținând cont de specificul propriu și de unele concluzii din dezbaterile privind aplicarea dreptului comunitar în domeniu desprinse din *Cartea verde privind parteneriatul public-privat și dreptul comunitar privind piețele publice și concesiunile* a Comisiei Europene.

PPP-urile „instituționalizate” reprezintă o colaborare între parteneri din domeniul public și cel privat, care înființează o entitate cu capital mixt având ca obiect de activitate executarea unor contracte de achiziții publice sau a unor concesiuni. Contribuția din partea sectorului privat al PPP constă, pe lângă participarea la capital sau la alte active, și

în participarea activă la executarea sarcinilor atribuite entității cu capital mixt și/sau la administrarea entității cu capital mixt.

Orice parteneriat public-privat este privit din perspectiva a două dimensiuni:

- *Dimensiunea politică*: parteneriatul public-privat este un proces care produce consecințe asupra țărilor comunității. Cu cât parteneriatul este mai complex, presupune un capital de investiție mai important, aranjamente instituționale noi, perturbări ale rutinei vieții și cu atât este mai necesară fundamentarea civică a procesului.

- *Dimensiunea operațională*: din această perspectivă, cooperarea poate lua trei forme:

1. *inițiativă privată în beneficiu public*;
2. *inițiativa administrației pentru facilitarea sau încurajarea activității private în interes public*;
3. *joint venture* între guvern și administrații private, fie ele firme private, ONG-uri sau organizații non-profit.

Analizii economici, mai ales cei europeni, care pun un mare accent pe acest tip de parteneriat, au concluzionat că transferul conceptelor manageriale din sectorul privat către cel public poate diminua deficiențele economiei sectorului public. Sursa acestor deficiențe derivă din faptul că persoanele care gestionează banii publici nu își asumă nici un risc personal, nefiind banii lor, și sunt supuse unor anumite presiuni sau influențe externe, multe dintre ele de factură politică, administrativă, sau chiar în interes personal. Aceste influențe pot diminua eficiența alocării resurselor. Este evident că resursele provin tot din sectorul privat, fie strict ale indivizilor (toate impozitele și taxele centrale sau locale aferente veniturilor salariale sau de altă natură, sau derivând din posesia unor bunuri mobile sau imobile), fie ale companiilor (acestora diminuându-le profitul și resursele pentru investiții).

Statele membre ale Uniunii Europene tratează cu mult interes parteneriatul public-privat ca posibilitate de dezvoltare economică, aplicându-l însă în mod diferențiat și în domenii de activitate diverse precum infrastructură (drumuri publice și autostrăzi), sănătate, educație, instituții de detenție, apă, energie, transporturi și telecomunicații etc.

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

Utilizarea sporită a PPP poate fi explicată prin factori diferiți. În funcție de constrângerile bugetare cu care se confruntă statele membre ale Uniunii Europene, proiectele PPP corespund unei nevoi din ce în ce mai evidente de finanțare privată a sectorului public. Acest fapt reflectă, de asemenea, și dorința de a beneficia mai mult de cunoștințele și metodele de funcționare ale sectorului privat, ca parte a vieții publice. Dezvoltarea PPP, se încadrează în aceeași măsură și în evoluția mai largă de transfer al rolului autorităților centrale și locale în domeniul economic, de la un rol de operator direct la un rol de

organizator, de regulator și de controlor, lăsând din ce în ce mai mult rolul de management direct al operațiunilor economice sub control privat.

Autoritățile publice ale statelor membre ale Uniunii Europene utilizează adesea PPP pentru realizarea de proiecte de infrastructură, în special în sectorul transporturilor, sănătate publică, educație și siguranță publică. La nivel european, s-a recunoscut că utilizarea PPP poate contribui la realizarea de rețele europene de transport, ceea ce a fost mult întârziat, parțial din cauza investițiilor insuficiente. În cadrul inițiativei pentru creștere economică, Consiliul Europei a aprobat o serie de măsuri pentru a crește investițiile în infrastructura rețelei transeuropene și în materie de inovație și cercetare și dezvoltare, inclusiv stabilirea de acorduri PPP.

În timp ce cooperarea dintre sectorul public și cel privat poate oferi micro-beneficii economice permițând realizarea unui proiect la cel mai bun raport calitate-preț, protejând în același timp obiectivele de interes public, recurgerea la PPP nu poate fi prezentată, cu toate acestea, ca un panaceu pentru sectorul public care se confruntă cu constrângeri bugetare. De altfel finanțarea privată a unor proiecte PPP nu trebuie să influențeze în nici un fel bugetele centrale și locale. În acest sens, *Eurostat, Oficiul de Statistică al Comunităților Europene, a luat în 11 februarie 2004 (a se vedea Comunicatul de presă al STAT/04/18) o decizie cu privire la tratamentul contabil în conturile naționale, a contractelor de achiziții realizate de unitățile administrației publice, în parteneriate cu unități private. Decizia precizează impactul asupra deficitului public / excedentului public și asupra datoriei. Eurostat recomandă ca activele implicate într-un parteneriat public-privat să fie clasificate ca non-active guvernamentale și prin urmare să nu fie înregistrate în bilanța de guvern, în cazul în care două condiții sunt îndeplinite: 1. partenerul privat suportă riscul de construcție și 2. partenerul privat suportă cel puțin unul dintre următoarele riscuri: disponibilitatea sau cele legate de cerere.*

Experiența arată că pentru fiecare proiect ar trebui să se evalueze dacă opțiunea de parteneriat are o reală valoare adăugată în comparație cu alte opțiuni, cum ar fi operarea pe o piață mai clasică.

De fapt este evident că Parteneriatul Public-Privat poate fi lesne definit ca unul din mecanismele de bază a unei societăți care dorește să se dezvolte permanent, care se apropie cel mai mult de stabilitatea statului capitalist, realizată printr-o relație reală și corectă dintre cele două sectoare participante la viața economică și socială a statului: sectorul public și sectorul privat. El reprezintă cel mai evident, relația de interdependență dintre cele două sectoare. Sectorul public funcționează pe baza bugetului asigurat prin taxe și alte diverse contribuții materiale plătite de sectorul privat, iar sectorul privat devine din ce în ce mai puternic și mai prosper funcție de cum este sprijinit de reglementări cât mai simple, stabile, transparente puse la dispoziție de sectorul public, care în mod logic, ar trebui să funcționeze din ce în ce mai bine dacă resursele puse la dispoziția lui pentru perfecționarea activităților de reglementare și control sunt mai mari. Sectorul public asigură reguli, stabilitate și uneori o redistribuire de resurse pentru sectorul privat. Sectorul privat asigură totdeauna resurse, model de management modern, stabilitate socială, modele

economice performante pentru sectorul public. Printr-un parteneriat public-privat corect administrat printr-o legislație coerentă și clară, relația de interdependență dintre cele două sectoare poate genera rezultate pozitive din punct de vedere economic și social, pentru ambele sectoare.

Integrarea României în Uniunea Europeană a fost condiționată de respectarea unui număr de angajamente asumate în cadrul negocierilor printre care și cele care fac obiectul *Capitolul 21 – Politica Regională și Coordonarea Instrumentelor Structurale*, respectiv armonizarea cadrului legislativ național de reglementare a domeniului achizițiilor publice și concesiunilor. În acest sens, a fost promovată **Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 34 din 19/04/2006**, privind atribuirea contractelor de achiziție publică, a contractelor de concesiune de lucrări publice și a contractelor de concesiune de servicii, precum și legislația conexasă, corelată cu pachetul legislativ european constituit din Directivele 17/2004/EC, 18/2004/EC, 89/665/EEC și 92/13/EEC.

La data promovării **Ordonanței de urgență a Guvernului nr. 34 din 19/04/2006**, privind atribuirea contractelor de achiziție publică, a contractelor de concesiune de lucrări publice și a contractelor de concesiune de servicii, s-a renunțat la legislația în vigoare privind ”parteneriatul public-privat” și totodată la noțiunea de „parteneriat public-privat”, care a fost înlocuită cu alte două noțiuni și anume de „concesiune de lucrări publice” și „concesiune de servicii”, prin intermediul cărora s-a dezvoltat un singur act normativ privind achizițiile publice și concesiunile de lucrări și servicii, act normativ enunțat mai sus.

Acest demers legislativ nu a condus însă la rezultatele scontate privind dezvoltarea de proiecte majore bazate pe parteneriatul public-privat, care să influențeze pozitiv dezvoltarea economică a României la modul general, dar nici dezvoltarea economică a comunităților locale, la modul special.

Acest fapt s-a datorat în principal următoarelor cauze:

- actele normative primare, secundare, și terțiare în domeniu nu acoperă toate modalitățile de realizare a unui parteneriat între o entitate publică și una privată, ca dovadă numărul foarte mic de concesiuni de lucrări și servicii atât la nivel central (stat) cât mai ales la nivel local (primării, consilii județene);
- noțiunea de ” concesiune ” folosită atât în cazul concesiunilor clasice cât și în cazul parteneriatului public-privat dă naștere unor confuzii și neclarități privind siguranța, atât a partenerului public cât și a celui privat în contextual dezvoltării proiectului în toate etapele până la finalizarea contractului;
- noțiunea de ” concesiune ” uzitată în conceperea și încheierea unui parteneriat public-privat determină unele rețineri în special în situația dezvoltării unor proiecte bazate pe finanțare privată, pe operare din partea partenerului public, sau datorită posibilității influenței politice, active la un moment dat, asupra hotărârilor luate de partenerul public în cadrul derulării proiectului;
- legislația actuală nu asigură un cadru concret și transparent în ceea ce privește gestionarea riscurilor pe perioada de derulare a proiectului.

În actualul context de criză economico-financiară la nivel global, în care toate țările membre UE se află într-o reală competiție pentru atragerea finanțării disponibile pe piață și când trebuie să se acorde o atenție deosebită investițiilor care nu determină efecte asupra deficitului bugetar și a datoriei publice a statului, este foarte importantă o dinamizare a procesului de atragere a investițiilor private în proiecte de interes public de anvergură la nivel național și foarte importante la nivel local.

Totodată, în conformitate cu legislația comunitară secundară, orice contract cu titlu oneros, încheiat în scris între un organism contractant și un operator, din moment ce implică executarea lucrărilor, realizarea unei opere sau livrarea de servicii este numit "piață publică" de lucrări sau servicii. Conceptul de "concesiune" este definit ca un contract de același tip ca un contract prezentând aceleași caracteristici ca o piață publică, cu excepția faptului că, contrapartida lucrărilor sau serviciilor prestate constă numai în dreptul de a exploata lucrarea sau serviciul.

Totodată, noile reglementări vor acorda o atenție specială aspectelor coroborate proiectelor de parteneriat public-privat care implică cofinanțare cu fonduri structurale și de coeziune - eligibilitatea tipurilor de proiecte, eligibilitatea cheltuielilor, ratele potențiale de cofinanțare, ajutorul de stat și posibilități de venituri neașteptate -, aspecte neglijate aproape în totalitate de legislația în vigoare.

De altfel, în conformitate cu angajamentele asumate în cadrul negocierilor de aderare, prin care autoritățile române au obligația de a asigura armonizarea atât a cadrului legislativ, cât și a cadrului instituțional pentru dezvoltarea de proiecte de investiții în regim de Parteneriat Public-Privat, s-a aprobat prin Hotărârea Guvernului României nr.208/2005, înființarea, la nivelul Ministerului Finanțelor Publice, în cadrul Autorității de Management pentru Infrastructură, a **Unității Centrale pentru Coordonarea Activității de tip Parteneriat Public-Privat (UCCPPP)**.

Prin Hotărârea Guvernului României nr. 386/2007, privind organizarea și funcționarea Ministerului Economiei și Finanțelor, precum și HG nr. 34/2009 privind organizarea și funcționarea Ministerului Finanțelor Publice a fost aprobată reorganizarea activității Unității Centrale pentru Coordonarea Parteneriatului Public-Privat. În acest moment, UCCPPP funcționează la nivel de serviciu, în directă coordonare a unuia dintre secretarii de stat ai Ministerului Finanțelor Publice.

În acest context din care rezultă faptul că legislația în domeniul concesiunilor este incompletă și neclară, acest lucru obstrucționând derularea în cele mai bune condiții a proiectelor de parteneriat public-privat, începând cu anul 2006 când a intrat în vigoare noul cadru legislativ, din cauză că la nivelul instituțiilor centrale ale statului există deja structuri organizate privind urmărirea și coordonarea proiectelor de parteneriat public privat și identificând totodată un interes real al diferitelor autorități publice din România de a iniția proiecte de concesiune de lucrări publice și servicii în contextual actual, **considerăm oportună inițierea unui act normativ cu putere de lege prin care să se stabilească un cadru real, concret, simplu și transparent de promovare și derulare a proiectelor în parteneriat public-privat în România.**

Acest act normativ intenționează să implementeze și în România un mecanism contractual utilizat pe scară largă în statele cu o economie de piață dezvoltată. Parteneriatul public-privat este o metodă de dezvoltare a infrastructurilor și de modernizare a serviciilor, pe baza unui parteneriat între sectorul public și cel privat. Interesul de a forma astfel de parteneriate rezidă în abilitatea de a mobiliza un capital mai mare decât cel înscris în bugetele autorităților publice și de a utiliza experiența investitorilor privați pentru a gestiona cheltuielile proiectului într-o manieră mai eficientă. Autoritățile publice implică investitori privați în astfel de proiecte, rămânând în continuare responsabile în privința aspectelor de interes public și asigurând, în același timp, un anumit nivel al serviciilor publice. Pe scurt, prin acest act normativ parteneriatul public-privat va permite autorităților publice să asigure servicii moderne și eficiente și să furnizeze o plus-valoare pentru contribuabili.

De asemenea, actul normativ propus este elaborat ținând cont de normele și principiile care decurg din Tratatul Comisiei Europene, îndeosebi în ceea ce privește libertatea de stabilire și libertatea de a presta servicii (articolele 43 și 49 din Tratatul CE). Aceste principii includ principiile transparenței, egalității de tratament, proporționalității și a recunoașterii reciproce. În plus, s-a ținut cont și de cazurile reglementate de directivele privind coordonarea procedurilor de atribuire a contractelor de achiziții publice (92/50/CEE, 93/36/CEE, 93/37/CEE, 93/38/CEE, 2004/17/CE).

În principal, actul normativ propus are în vedere reglementarea următoarelor deziderate principale:

- Durată relativ lungă a relației, care să implice cooperarea între partenerul public și partenerul privat, pe diferite aspecte ale unui proiect de realizat;
- Modul de finanțare a proiectului, asigurat în parte de către sectorul privat, uneori prin intermediul unor aranjamente complexe între diferitele părți interesate. Finanțarea publică, uneori foarte importantă, poate fi adăugată la finanțarea privată;
- Rolul important al operatorului economic, care participă la diferite etape ale proiectului (proiectare, implementare, punerea în aplicare, finanțare). Partenerul public se concentrează în principal pe definirea obiectivelor în materie de interes public, pe calitatea serviciilor oferite, pe stabilirea prețurilor, și asigură punerea în aplicare a acestor obiective.
- Repartizarea riscurilor între partenerul public și partenerul privat, asupra căruia sunt transferate riscurile altfel suportate de către sectorul public. PPP nu implică neapărat faptul că partenerul privat își asumă toate riscurile, sau cea mai mare parte a riscurilor asociate cu tranzacția. Alocarea precisă a riscurilor se face de la caz la caz, în funcție de capacitatea părților implicate de a le evalua, monitoriza și gestiona;
- Înființarea în cadrul Ministerului Finanțelor Publice a unei **Unități Centrale pentru Coordonarea Activității de tip Parteneriat Public-Privat (UCCPPP)**, precum și după caz în cadrul unor autorități centrale sau locale a unor servicii specializate de coordonare a implementării proiectelor de parteneriat public-privat;

- Reglementare în ceea ce privește neinfluențarea în cazul finanțării private a unor proiecte PPP, a bugetelor centrale și locale.

Având în vedere cele de mai sus, a fost elaborat proiectul de lege anexat, pe care vă rugăm să-l aprobați.

INIȚIATORI:

Senator PD-L Sorin FODOREANU

Senator PD-L Anca BOAGIU

~~Deputat PNL Ludovic ORBAN~~

Senator UDMR Gyorgy FRUNDA

Senator PNL Emilian FRÂNCU

Senator PSD + PC Gavril MÂRZA

Senator UDMR Attila-Zoltan CSEKE

Deputat UDMR Attila KORODI

Senator PD-L Dumitru OPREA

Deputat PD-L Dumitru PARDĂU

Deputat PD-L Raluca TURCAN

Senator UDMR Laszlo GYERKO

Senator PD-L Ovidiu MARIAN

Senator PD-L Iulian URBAN

Burdan Sorinel *Victor*

Dep. PSD + PC *Antoni GHEORGHE*

Senator PD-L *IOAN SIBIRIU*

Senator PD-L *IVAN PANDUR*

SENATOR PLĂCÎNȚĂ SORINA -

Plăcintă

ARITON ION

SENATOR OREȘAN

Sen.