

ARGUMENTE ÎN VEDEREA ÎNCURAJĂRII IMPLEMENTĂRII PARTENERIATULUI PUBLIC-PRIVAT (PPP)

Mihai PETRESCU - Consilier
Departamentul pentru Luptă Antifraudă
Secretariatul General al Guvernului

Rezumat	Abstract
Dezvoltarea PPP-urilor ca instrument devine extrem de importantă pe măsură ce criza economică și financiară pune la încercare capacitatea bugetelor publice de a colecta resursele financiare adecvate și de a le aloca unor politici importante și proiecte specifice. Interesul sectorului public pentru instrumentele financiare inovatoare a crescut, la fel ca și voința politică de creare a condițiilor pentru modalități mai eficiente de realizare a proiectelor de infrastructură, indiferent că este vorba de sectorul transporturilor, social, energetic sau al mediului.	Developing PPP as an instrument becomes critical as the financial and economic crisis is taking its toll on the ability of the public purse to raise adequate financial means and allocate resources to important policies and specific projects. The interest of the public sector in innovative financing instruments has increased and so has the political readiness to create conditions for more efficient ways of delivering infrastructure projects, whether in the transport, social, energy or environmental sectors.
Cuvinte cheie:	Keywords:
√ finanțare PPP, rețeaua TEN-T, BEI, BERD, fonduri structurale, Centrul European de Expertiză în domeniul PPP-urilor (CEEP)	√ PPP financing, TEN-T network, EIB, EBRD, structural funds, European PPP Expertise Centre

Guvernul României a anunțat că intenționează să propună modificarea denumirii Legii concesiunilor în Legea parteneriatului public-privat, aceasta fiind *"un rezervor extraordinar"* de creștere economică a țării, iar utilizarea acestui tip de parteneriat ar putea fi soluția pentru modernizarea infrastructurii din România.

"Trebuie fructificat acest avantaj al parteneriatului dintre componenta publică și cea privată în realizarea unor obiective majore de investiții. De aceea, voi analiza chiar schimbarea denumirii legii, pentru că, acum, cupola sub care se realizează acest parteneriat este Legea concesiunilor. Există aici rețineri față de aplicarea parteneriatului public-privat, spunând că regimul concesiunilor nu este suficient reglementat. Vom adopta o lege curată, directă, a parteneriatului public-privat, iar dacă rămân domenii neacoperite, vom mai face una separată", a precizat premierul României.

* * *

Având în vedere actualele preocupări ale Guvernului cu privire la adaptarea legislației actuale a concesiunilor și elaborarea unei legislații coerente și aplicate care să reglementeze implementarea proiectelor de tip parteneriat public-privat (**PPP**), consider oportună abordarea unor aspecte practice prin prezentarea inițiativelor și măsurilor luate la nivelul Comisiei Europene în acest domeniu extrem de important.

Comisia Europeană a instituit un cadru pentru încurajarea utilizării parteneriatelor public-privat (PPP) pentru a răspunde nevoilor actuale și viitoare de investiții în servicii publice, infrastructură și cercetare în Europa.

În cazul în care sunt gestionate în mod corespunzător, în interesul public, actual și viitor, PPP pot aduce beneficii imense.

Până în prezent, utilizarea acestora este încă limitată și multe state membre au puțină experiență în derularea lor. În corelație cu Planul european de redresare economică, Comisia dorește să dea un nou impuls PPP pentru a încuraja utilizarea mai frecventă și mai bună a PPP într-un moment în care sunt necesare soluții inovatoare de finanțare publică pentru a gestiona dificultățile reprezentate de buge-

tele naționale restrânse. Decizia de a utiliza sau nu PPP va rămâne în întregime la latitudinea autorităților naționale.

Președintele Comisiei Europene, José Manuel Barroso, a declarat: *"Prin intermediul acestei comunicări [n.a. COM (2009) 615 final], Comisia lansează un cadru nou și cuprinzător pentru parteneriatele public-privat. Pe măsură ce Europa depășește criza economică, parteneriatele public-privat pot ajuta autoritățile publice să creeze locuri de muncă prin continuarea investițiilor în viitor, concomitent cu implementarea de strategii de ieșire din criză, prin care finanțele publice să fie readuse la poziția de echilibru. Planificate și executate în mod corespunzător, avându-se în minte interesul public pe termen lung, PPP pot stimula investițiile în sisteme de calitate ridicată de îngrijiri de sănătate, de educație și de transport durabil. Acestea pot reprezenta un instrument pentru combaterea schimbărilor climatice și pentru stimularea eficienței energetice. Vrem, deci, ca autoritățile publice să utilizeze mai mult și mai bine PPP."*

Criza a pus o presiune puternică asupra finanțelor publice în multe state membre, aceasta putând avea efecte negative asupra dezvoltării unor noi infrastructuri esențiale, în special odată ce stimulentele fiscale actuale vor fi epuizate în multe state membre. Cu titlu de exemplu, îndeplinirea angajamentelor Comisiei Europene numai în ceea ce privește rețeaua transeuropeană de transport va necesita un excident de resurse financiare de 20 de miliarde EUR în perioada 2007-2013. Importante fonduri suplimentare vor fi necesare pentru îndeplinirea angajamentelor privind schimbările climatice și energia. PPP oferă capacitatea de a genera un efect de levier prin utilizarea fondurilor și expertizei private și de a le reuni pe acestea cu resursele publice.

Finanțarea UE prin intermediul instrumentelor fondurilor structurale, ale Băncii Europene de Investiții sau ale rețelei transeuropene de transport poate contribui la mobilizarea de PPP pentru investiții esențiale în proiecte, chiar și într-o perioadă în care finanțările naționale publice sau private sunt puțin disponibile.

Cadrul pentru PPP se bazează pe: o mai bună coordonare și o consolidare și concentrare suplimentară a instrumentelor de finanțare pentru PPP la nivelul UE; o cooperare strânsă cu BEI; și consolidarea capacității sectorului public.

Mobilizarea investițiilor private și publice în vederea relansării economice și realizării unei transformări structurale pe termen lung: dezvoltarea parteneriatelor public-privat

Pentru combaterea crizei economice și financiare, UE și statele sale membre pun în aplicare planuri ambițioase de relansare economică ce vizează stabilizarea sectorului financiar și limitarea efectelor recesiunii asupra cetățenilor și economiei reale. Investițiile în proiectele de infrastructură reprezintă un mijloc important de asigurare a continuității activității economice pe durata crizei și de sprijinire a întoarcerii rapide la o creștere economică durabilă. PPP-urile pot reprezenta mijloace eficiente pentru realizarea proiectelor de infrastructură, pentru furnizarea serviciilor publice și pentru inovare, în general, în contextul acestor eforturi de relansare economică. În același timp, PPP-urile sunt instrumente interesante pentru dezvoltarea structurală pe termen lung a infrastructurii și serviciilor, reunind avantajele specifice sectoarelor public și privat.

PPP-urile reprezintă forme de cooperare între autoritățile publice și sectorul privat¹ care vizează modernizarea furnizării serviciilor de infrastructură și serviciilor publice esențiale. În anumite cazuri, PPP-urile implică finanțarea, conceperea, construcția, renovarea, gestionarea sau întreținerea unui element de infrastructură; în altele, acestea presupun furnizarea unui serviciu oferit în mod tradițional de către instituțiile publice. Cu toate că PPP-urile ar trebui să vizeze, în principal, promovarea eficienței serviciilor publice ca urmare a partajării riscurilor și a valorificării expertizei din sectorul public, acestea au potențialul, de asemenea, de a atenua presiunea imediată existentă asupra finanțelor publice prin furnizarea unei surse suplimentare de capital. La rândul său, participarea sectorului public în cadrul unui proiect poate oferi garanții importante investitorilor privați, în special în ceea ce privește stabilitatea oferită fluxurilor de capital pe termen lung furnizată de finanțele publice, precum și sub aspectul integrării unor importante beneficii sociale sau de mediu în cadrul proiectului.

¹ În 2004, Comisia a lansat o consultare privind PPP-urile [COM (2004) 327] și a prezentat rezultatele procesului de consultare în 2005 [COM (2005) 569]

La nivelul UE, PPP-urile² pot genera o valoare adăugată suplimentară în cazul proiectelor cheie care vizează realizarea unor obiective comune, precum combaterea schimbărilor climatice, promovarea surselor alternative de energie, a eficienței energetice și a folosirii eficiente a resurselor, a transportului durabil, asigurarea unor servicii medicale accesibile și înalt calitative, precum și realizarea unor proiecte de cercetare importante, precum inițiativele comune în domeniul tehnologiei menite să confere Europei un rol de prim plan în domeniul tehnologiilor strategice. De asemenea, PPP-urile pot consolida capacitatea de inovare și stimula competitivitatea industriei europene în sectoare cu un potențial ridicat de creștere economică și de creare de locuri de muncă.

Prin urmare, combinarea capacităților și capitalurilor publice și private poate contribui la procesul de relansare economică și la dezvoltarea piețelor care vor forma baza viitoarei prosperități economice a Europei. Cu toate acestea, chiar în momentul în care recurgerea sistematică la PPP-uri ar fi generat beneficii considerabile, criza economică a îngreunat folosirea acestor instrumente. Cu toate că, în prezent, există semne de relansare economică, amploarea și valoarea proiectelor finalizate în prezent rămân mult sub nivelul înregistrat înainte de criză³. Prin urmare, este cu atât mai importantă și urgentă căutarea unor noi modalități de susținere a dezvoltării PPP-urilor.

De ce PPP?

În UE, PPP-urile au fost dezvoltate în sectorul transporturilor (rutier, feroviar)⁴, în domeniul realizării de clădiri și infrastructuri publice (școli, spitale, închisori) și în sectorul mediului (tratarea apelor/deșeurilor, gestionarea deșeurilor)⁵. Această experiență este foarte diversă de la sector la sector și de la o țară la alta. Multe din statele membre fie au o experiență limitată în domeniul PPP-urilor, fie nu au deloc experiență. În ceea ce privește gestionarea generală a serviciilor publice sau construcția și funcționarea infrastructurii la nivelul UE în ansamblul său, expansiunea PPP-urilor este încă foarte limitată și reprezintă o mică parte din investițiile publice totale. În ceea ce privește rețelele de energie sau telecomunicații, există deja servicii importante prestate de sectorul privat, însă ar exista alte posibilități de dezvoltare a unor PPP-uri, de exemplu în domeniul dezvoltării infrastructurii energetice necesare, sector în care interesele comerciale oferă stimulente insuficiente pentru investiții sau în domeniul PPP-urilor privind rețelele în bandă largă – fixe sau fără fir – în vederea reducerii diviziunii digitale și promovării unei tranziții rapide spre serviciile de internet în bandă largă de mare viteză.

În prezent, există numeroase elemente care conduc la concluzia că PPP-urile permit:

- **îmbunătățirea realizării proiectelor.** PPP-urile se bucură de un bilanț pozitiv în ceea ce privește respectarea termenelor și a bugetelor fixate. Proiectele PPP în domeniul rețelilor transeuropene de transport (TEN-T) dovedesc că structurile de parteneriat pot fi aplicate cu succes în cazul diverselor proiecte privind toate modurile de transport. Pot fi citate ca exemple concesiunea feroviară de 50 de ani Perpignan-Figueras care prevede construirea unui tunel transfrontalier, legătura feroviară fixă Oresund dintre Suedia și Danemarca și o linie feroviară de mare viteză din Țările de Jos. O serie de PPP-uri transfrontaliere sunt elaborate în prezent în contextul TEN-T. Acestea au în vedere un pod rutier/feroviar între Danemarca și Germania, canalul Sena-Nord și un proiect de căi navigabile transfrontaliere între Franța și Belgia;

- **reducerea costurilor de realizare a infrastructurii** prin valorificarea eficacității și potențialului inovativ al unui sector privat competitiv atât în ceea ce privește costurile, cât și indicatorii de calitate;

- **repartizarea costurilor de finanțare a infrastructurii pe toată durata de viață a activului**, având ca efect reducerea presiunilor imediate asupra bugetelor sectoarelor publice și oferind posibilitatea finalizării cu câțiva ani în avans a proiectelor de infrastructură și, implicit, a beneficiilor oferite de acestea;

² De exemplu, trei PPP-uri au fost identificate în cadrul Planului european de relansare economică: fabricile viitorului, clădirile eficiente din punct de vedere energetic și automobilele ecologice.

³ Conform unui studiu al CEEP (Centrul European de Expertiză în domeniul PPP-urilor) din octombrie 2009, în cursul primelor nouă luni ale anului 2009 s-a înregistrat o scădere de aproximativ 30% a numărului de PPP-uri (ca număr și ca volum) finalizate din punct de vedere financiar, în raport cu anul precedent.

⁴ Grecia, Irlanda, Țările de Jos, Spania și Marea Britanie: *Guidebook on Promoting Good Governance in Public-Private Partnerships*, UNECE 2007, p. 20

⁵ Modelul predominant pentru participarea sectorului privat în sectorul mediului a fost concesiunea serviciilor publice

- **îmbunătățirea partajării riscurilor** între participanții din sectoarele public și privat. În condițiile unei repartizări adecvate a sarcinilor, o gestionare mai eficientă a riscurilor reduce costurile generale ale proiectului;

- **stimularea eforturilor în materie de dezvoltare durabilă, inovare, cercetare și dezvoltare** în vederea realizării progreselor necesare pentru formularea unor noi soluții la provocările socio-economice ale societății. Acest aspect este legat de mecanismul esențial pe care se bazează un PPP:

- este un proces competitiv, în sensul că acesta va promova inovarea (în termeni de materiale sau de sisteme) care oferă un avantaj concurențial;
- se bazează pe angajamentele părții private de a produce rezultate evaluate în funcție de criterii tehnice, precum și de criterii de mediu sau sociale;

- **să confere sectorului privat un rol central** în elaborarea și punerea în aplicare a strategiilor pe termen lung destinate programelor industriale, comerciale și de infrastructură de mare amploare;

- **creșterea cotelor de piață ale companiilor din UE în domeniul achizițiilor publice pe piețele țărilor terțe.** Prin atribuirea contractelor de construcții, exploatare și transfer (BOT) și a concesiunii de servicii, precum și prin conceperea unor soluții specifice, întreprinderile europene de lucrări publice și utilități pot încheia contracte importante pe anumite piețe ale unor parteneri comerciali semnificativi, de exemplu pentru construirea și gestionarea aeroporturilor sau autostrăzilor, aprovizionarea cu apă și tratarea apelor uzate.

În plus, PPP-urile permit mobilizarea fondurilor private și punerea acestora în comun cu resursele publice. Aceste beneficii sunt extrem de importante în actualul context economic, statele membre urmărind să accelereze ritmul investițiilor ca răspuns la criza economică, luând în considerare, totodată, necesitatea de a menține disciplina bugetară.

Contribuția UE la proiectele PPP

Criza exercită noi presiuni asupra finanțelor publice din numeroase state membre și, în același timp, îngreunează investițiile pe termen lung în proiecte care necesită o infuzie importantă de capital. Finanțarea oferită de UE prin intermediul fondurilor structurale, Băncii Europene de Investiții sau instrumentelor TEN-T poate contribui la mobilizarea soluțiilor de tip PPP în vederea asigurării investițiilor esențiale în proiecte, chiar și în condițiile unei disponibilități reduse a resurselor naționale publice sau private. De asemenea, UE influențează mediul în care funcționează PPP-urile prin intermediul cadrului legislativ.

Cadrul legal

O serie de norme comunitare au un impact direct sau indirect asupra PPP-urilor. Pentru viitor, este important să se asigure caracterul util și adecvat al normelor aplicabile, precum și respectarea pe deplin a principiilor pieței interne.

În trecut, exista preocuparea că guvernele statelor membre ar putea folosi PPP-urile ca o modalitate de a ascunde cheltuielile efectuate și noile datorii acumulate la bugetul public, crescând nivelul cheltuielilor viitoare, în contradicție cu normele pactului de stabilitate și creștere. Îngrijorări similare ar putea fi ridicate în contextul actual al datoriilor publice rezultate în urma crizei. Eurostat a elaborat norme privind **tratamentul contabil și din punct de vedere statistic al PPP-urilor** care prevăd în mod expres cazurile în care activul/activele PPP-urilor trebuie înregistrat(e) în bilanțul autorităților publice. Aceste norme se bazează pe repartizarea principalelor riscuri ale proiectului între Guvern și operatorul PPP. În situația în care riscurile esențiale privind realizarea proiectului revin autorităților publice, activul/activele PPP este (sunt) înregistrat(e) în bilanțul autorităților publice. Având în vedere presiunea exercitată asupra finanțelor publice ca urmare a crizei economice actuale, o întoarcere treptată la disciplina bugetară ar necesita ca statele membre să conștientizeze efectele fiecărui proiect asupra bilanțului public și consecințele conexe (măsuri în caz de datorii și deficite bugetare).

PPP-urile sunt definite în contextul unui contract de lucrări publice sau sub forma unor concesiuni de lucrări sau servicii. În cazul contractelor de lucrări publice sau al concesiunilor, acestea sunt supuse dispozițiilor directivelor privind achizițiile publice dacă valoarea acestora este superioară pragurilor comunitare. Ca urmare a modificărilor importante din 2004, în prezent legislația privind achizițiile publice a UE prevede o serie de proceduri pe care autoritățile contractante le pot folosi la atribuirea

contractelor. În cazurile extrem de complexe, în special, pentru a intra în dialog cu ofertanții, normele UE permit în prezent opțiunea inițierii unui dialog concurențial. Utilizarea acestuia se poate dovedi utilă în cazul PPP-urilor când autoritatea contractantă nu poate fi întotdeauna în măsură să stabilească în prealabil specificațiile tehnice și nivelul adecvat al prețului.

Concesionarea serviciilor nu intră în domeniul de aplicare al directivelor privind achizițiile publice, însă jurisprudența Curții de Justiție Europene a confirmat faptul că principiile Tratatului CE (precum transparența și egalitatea de tratament) se aplică, de asemenea, și concesionărilor de servicii. În prezent, are loc un proces de reflecție în vederea consolidării transparenței și egalității de tratament între ansamblul operatorilor economici și, pe această bază, a certitudinii juridice în ceea ce privește procedurile de atribuire a concesionărilor de servicii. În prezent, Comisia elaborează o evaluare a impactului pentru a analiza ce inițiative viitoare sunt necesare pentru asigurarea unui cadru clar și previzibil în acest domeniu.

În fine, trebuie menționat, de asemenea, faptul că PPP-urile, în măsura în care presupun desfășurarea unei activități economice, cad sub incidența aplicării normelor de concurență și, în special, a celor privind ajutoarele de stat.

PPP-urile la nivelul UE: cazul inițiativelor comune în domeniul tehnologiei

Al șaptelea program-cadru pentru cercetare a introdus un nou tip de parteneriat public-privat european la nivel de programe: Inițiativa comună în domeniul tehnologiei (ITC) în temeiul articolului 171 din Tratatul CE⁶. Acest nou instrument a fost creat în vederea promovării cercetării europene în domenii în care obiectivele urmărite sunt de o asemenea amploare și au o asemenea natură încât instrumentele clasice se dovedesc insuficiente. Primele ITC-uri au fost create în cinci domenii: medicamente inovatoare, industria aeronautică, pile de combustie și hidrogen, nanoelectronică și sistemele informatice integrate. ITC-urile au bugete totale care variază între 1 miliard și 3 miliarde EUR, pentru o perioadă până în 2017. În cazul a trei dintre ITC-uri (medicamente inovatoare, Clean Sky, pile de combustie și hidrogen), resursele publice sunt compuse exclusiv din fonduri comunitare, furnizate exclusiv prin bugetul ITC, în timp ce pentru două alte ITC-uri (ARTEMIS și ENIAC) resursele sunt combinate cu fonduri ale statelor membre participante sau ale țărilor asociate la al șaptelea program-cadru, care tranzitează prin agențiile naționale de finanțare. Contribuția partenerilor privați la proiectele în care aceștia sunt implicați are loc "în natură". Atât partenerii publici, cât și cei privați, contribuie la costurile de funcționare (administrative) ale ITC-urilor.

Aceste parteneriate permit următoarele:

- dezvoltarea unor soluții viabile din punct de vedere comercial prin susținerea activităților de cercetare multinaționale de mare amploare în domenii importante pentru competitivitatea industrială europeană;

- integrarea și internalizarea unor obiective de importanță deosebită pentru societate, precum promovarea surselor alternative de energie, folosirea mai eficientă a surselor de energie și a resurselor, susținerea unui transport mai durabil, combaterea schimbărilor climatice și asigurarea unor servicii de sănătate de înaltă calitate la un preț accesibil;

- reunirea și mobilizarea capitalurilor și competențelor (la nivel privat, european și național), precum și reducerea fragmentării create de proiectele naționale multiple care urmăresc obiective similare sau care se suprapun;

- valorificarea competențelor și inovării din sectorul privat în cadrul unor acorduri adecvate de partajare a riscurilor.

Experiența celor cinci ITC-uri existente, pe măsură ce acestea vor deveni autonome și complet funcționale, va oferi orientările necesare pentru crearea altor PPP-uri în domeniul cercetării.

Finanțarea PPP-urilor din fonduri structurale

Proiectele PPP pot fi finanțate parțial din resursele oferite de fondurile structurale. Cu toate acestea, până în prezent, sunt puține state membre care elaborează în mod sistematic programe care atrag

⁶ Art. 171 TCE permite Comunității crearea de întreprinderi comune în vederea realizării în bune condiții a programelor comunitare în materie de cercetare, dezvoltare tehnologică și programe demonstrative.

finanțarea comunitară în cadrul structurilor PPP⁷. Complexitatea inerentă generată de combinarea diferitelor seturi de norme, de practici și calendare comunitare și naționale în cadrul aceluiași proiect poate avea un efect de descurajare. Cu toate acestea, în multe cazuri, un PPP poate fi una din soluțiile optime pentru implementarea proiectelor. Consolidarea capacității instituționale a statelor membre și oferirea unor orientări mai practice cu privire la combinarea finanțării comunitare cu dezvoltarea PPP-urilor reprezintă măsuri importante de lărgire a sferei opțiunilor de care dispun autoritățile naționale atunci când iau decizii cu privire la finanțarea viitoarelor proiecte importante.

Podul Harilaos Trikoupis:

Acest pod construit peste strâmtoarea Corintului, cel mai lung pod suspendat din lume, conectează Peloponezul cu Grecia continentală. În 1996, statul elen a acordat consorțiului franco-elen Gefyra S.A. o concesiune de 42 de ani pentru conceperea, construirea, exploatarea și întreținerea podului Harilaos Trikoupis. UE a avut un aport financiar important, sub forma unei subvenții FEDER și a unui împrumut de la BEI care au contribuit la dezvoltarea acestui proiect de construcții.

Fondurile structurale pentru perioada 2007-2013 oferă statelor membre oportunități importante de a pune în aplicare programele operaționale prin intermediul PPP-urilor dezvoltate în colaborare cu BEI, sectorul bancar, fondurile de investiții și cu sectorul privat, în general. Inițiativele care vizează combinarea fondurilor structurale cu dezvoltarea PPP-urilor pot valorifica experiența acumulată în cadrul următoarelor proiecte:

- JASPERS⁸, un instrument de dezvoltare a proiectelor lansat împreună cu BEI și Banca Europeană pentru Reconstrucție și Dezvoltare (BERD), care vizează oferirea asistenței necesare, indiferent de stadiul ciclului unui proiect PPP/de infrastructură;
- inițiativa JESSICA⁹ în favoarea investițiilor durabile în zonele urbane în cadrul proiectelor PPP/proiectelor din zonele urbane incluse în cadrul unui plan integrat de dezvoltare urbană;
- inițiativa JEREMIE¹⁰ care susține crearea de noi întreprinderi și îmbunătățirea accesului întreprinderilor la finanțare.

Banca Europeană de Investiții (BEI)

BEI, instituția de împrumut pe termen lung a UE, a urmărit în mod activ sprijinirea mecanismelor PPP eficiente în toată Europa și, în special, a celor din domeniul infrastructurii de transport. De la sfârșitul anilor '80, Banca a pus la dispoziție aproximativ 30 de miliarde de euro în împrumuturi pentru PPP-uri. De asemenea, BEI este principalul finanțator al rețelelor TEN-T. Se preconizează ca aceasta să contribuie cu 14% din totalul investițiilor TEN-T, între 2007 și 2013.

BEI este în avangarda eforturilor UE de a finanța inovația și întreprinderile. Grație experienței BEI și mecanismului său de finanțare a IMM-urilor, Fondul European de Investiții oferă UE un instrument eficient de dezvoltare a unor noi PPP-uri.

În plus, BEI a creat împreună cu Comisia și statele membre Centrul european de expertiză în domeniul PPP-urilor (CEEP)¹¹, care urmărește consolidarea capacității organizaționale a sectorului public de a se implica în PPP-uri prin intermediul activităților de construire de rețele și de susținere a politicilor oferite membrilor acestuia.

Comisia va colabora strâns cu BEI și sectorul privat pentru a conduce la creșterea valorii adăugate aduse de finanțarea BEI, de exemplu prin asocierea fondurilor de la bugetul UE cu împrumuturile BEI.

Instrumentele TEN-T

Trei instrumente financiare concepute pentru realizarea proiectelor TEN-T au fost introduse în cadrul actualului regulament financiar privind TEN, toate acestea având ca obiectiv creșterea participării

⁷ Conform sondajului DG REGIO, 7 state membre au experiență în ceea ce privește finanțarea PPP-urilor prin intermediul fondurilor structurale.

⁸ Asistență comună în vederea sprijinirii proiectelor în regiunile europene

⁹ Sprijin european comun pentru investiții durabile în zonele urbane

¹⁰ Resurse europene comune pentru microîntreprinderi și întreprinderi mici și mijlocii.

¹¹ CEEP a fost creat ca o inițiativă comună a Comisiei, statelor membre și BEI. Mai multe informații sunt disponibile la www.eib.org/epec.

private. Aceste noi instrumente sunt concepute pentru a fi utile proiectelor care vizează nevoi specifice (precum un transfer optim al riscurilor, costurile de finanțare). Acestea permit un răspuns bine direcționat, garantând, totodată, un efect de levier maxim din partea fondurilor comunitare disponibile.

Contribuția unui asemenea sprijin financiar la nivelul UE acordat PPP-urilor depășește simpla punere la dispoziție a capitalului. Aceste instrumente reflectă, de asemenea, angajamentul politic al UE care, adeseori, determină instituțiile financiare să privească în mod mai favorabil profilul de risc al unui proiect și, prin urmare, să faciliteze asigurarea finanțării acestuia în condiții mai favorabile. Garanțiile UE au același rol.

Instrumentul de garantare a împrumuturilor pentru proiectele TEN-T (IGPT)

PPP-urile pentru proiectele TEN-T în care sectorul privat preia riscurile cu privire la posibilele variații de la nivelul cererii, se confruntă, adesea, cu dificultăți în ceea ce privește atragerea unei finanțări private la un preț competitiv. IGPT este un instrument de garantare a cărui contribuție constă în acoperirea parțială a acestor riscuri prin compensarea scăderii veniturilor care rezultă în perioadele cu o creștere a traficului sub așteptări în cadrul stadiilor funcționale incipiente ale proiectelor. Astfel, este îmbunătățită viabilitatea financiară a unui proiect și calitatea generală a creditelor acordate. Garanții IGPT individuale sunt disponibile prin intermediul BEI. Trei mecanisme PPP au beneficiat¹² deja de acest instrument și se preconizează ca IGPT să finanțeze, în total, 25-35 de proiecte TEN-T până în 2013. Proiectele planificate includ o linie de tren de mare viteză, un aeroport express, concesionări de autostrăzi în anumite noi state membre și proiecte inovatoare de transport de mărfuri.

Granturi bazate pe costul construcției în cadrul schemei de plată de punere la dispoziție

Acest grant special încurajează promotorul proiectului să încheie un acord PPP cu un partener privat, în loc să folosească fonduri publice pentru finanțarea construcției. Grantul TEN-T, care poate ajunge până la 30% din costurile de construcție totale, este folosit de către promotor pentru a face față obligațiilor de plată doar după finalizarea proiectului. Astfel, proiectul devine mai accesibil pentru sectorul public, prin transferarea riscului către partenerul din sectorul privat.

Furnizare de capital de risc – participarea la capital în cadrul proiectelor TEN-T

Până la 1% sau 80 de milioane EUR din bugetul unui proiect TEN-T pot fi investite în proiecte sub formă de capitaluri proprii sau cvasi-capitaluri prin intermediul unui fond special pentru infrastructură. În prezent, Comisia analizează posibilitatea utilizării acestui instrument pentru a investi în Fondul 2020 pentru energie, schimbări climatice și infrastructură (Marguerite) care vizează atingerea unui nivel al fondului de 1,5 miliarde EUR.

Mecanismul de finanțare cu partajarea riscurilor și programul pentru competitivitate și inovare

Mecanismul de finanțare cu partajarea riscurilor (MFPR), un instrument inovator de partajare a riscurilor de credit instituit în comun de Comisie și BEI, precum și instrumentele de finanțare din cadrul programului pentru competitivitate și inovare (PCI), sprijină parteneriatele public-privat în domeniile cercetării, dezvoltării tehnologice, programelor demonstrative și inovării.

Atât MFPR, cât și instrumentele financiare din cadrul PCI și-au dovedit eficacitatea:

- de la lansarea MFPR în iulie 2007, au fost aprobate 4,4 miliarde EUR în împrumuturi pentru investiții în cercetare, dezvoltare și inovare. Planul european de relansare economică prevede o punere în aplicare accelerată a MFPR;
- până la sfârșitul celui de-al doilea trimestru al anului 2009, în cadrul PCI, au fost încheiate parteneriate cu sectorul privat în cadrul a 16 acorduri, cu fonduri de capital de risc provenind din 14 țări. Pentru instrumentul de garantare au fost încheiate parteneriate cu organizații publice și private în cadrul

¹² Proiectele de autostrăzi "IP4 Amarante-Villa Real" și "Baixo Alentejo" în Portugalia, precum și proiectul de PPP de tip A pentru autostrada A5 în Germania

a 16 acorduri cu intermediari financiari din 10 țări. Până la sfârșitul primului trimestru al anului 2009, peste 30.000 de IMM-uri au primit finanțare prin intermediul acestor instrumente.

De ce nu sunt valorificate la maximum PPP-urile?

Criza economică recentă a avut un impact negativ important asupra proiectelor de tip PPP ca urmare, pe de o parte, a diminuării puternice a ofertei de credite bancare și a altor forme de creditare pentru PPP-uri, precum și a deteriorării considerabile a condițiilor financiare pentru creditarea PPP-urilor, aceste elemente fiind asociate unei schimbări în evaluarea de către bănci a riscurilor presupuse de proiectele PPP și, pe de altă parte, ca urmare a faptului că anumite guverne naționale și autorități regionale au redus sau suspendat programele lor PPP.

În prezent, dezvoltarea PPP-urilor este limitată de următoarele elemente:

- creșteri considerabile ale costurilor îndatorării pentru proiectele PPP ca urmare a limitării posibilităților de creditare;
- reducerea substanțială a scadenței creditelor oferite de către bănci pentru datoriile lor;
- faptul că finanțarea obținută este disponibilă doar la încheierea procedurii de achiziții publice.

În fața acestei situații, răspunsurile variază de la un stat membru la altul. Anumite autorități au decis reducerea sau suspendarea temporară a propriilor programe PPP. Altele, în schimb, au adoptat măsuri de sprijin, variind de la sisteme de garanții de stat, care au fost introduse în Franța, Belgia și Portugalia, la noi facilități de creditare din partea sectorului public, în Marea Britanie, Germania și Franța. Anumite autorități publice sunt în curs de modificare a gestionării procedurilor de achiziții publice în cazul proiectelor PPP sau de simplificare a normelor naționale privind achizițiile publice care, deseori, depășesc exigențele procedurale minime fixate de normele comunitare în materie. Aceste evoluții reflectă angajamentele guvernelor de a se asigura că PPP-urile joacă un rol mai important în cadrul investițiilor, rol care va deveni din ce în ce mai important în contextul menținerii presiunii asupra finanțelor publice în viitorul apropiat¹³.

Reducerea accesului la finanțare poate limita, de asemenea, mediul concurențial și eficacitatea proceselor de **achiziții publice**. Faptul că pe piață nu există capacitatea bancară suficientă pentru susținerea a două sau mai multe oferte integrale finanțate, precum și faptul că băncile sunt reticente să se angajeze cu mult înainte de semnarea contractului, au implicații serioase asupra achizițiilor publice. Prin urmare, problema este de a găsi o modalitate pentru a se asigura finalizarea tranzacțiilor și faptul că sectorul public obține beneficii maxime în urma finanțării, fără a se încălca normele în materie de achiziții publice.

La nivelul UE, Consiliul European din 11 și 12 decembrie 2008 a susținut folosirea procedurilor rapide în 2009 și 2010, recunoscând caracterul excepțional al actualei situații economice și necesitatea accelerării ritmului de cheltuire a finanțelor publice pe perioada crizei.

Comisia a creat, de asemenea, un "cadru comunitar temporar pentru măsurile de ajutor de stat de sprijinire a accesului la finanțare", care conține o serie de prevederi relevante pentru PPP-uri. Acest cadru reprezintă un instrument complementar flexibil care permite statelor membre să intervină atunci când măsurile generale, intervențiile adaptate condițiilor de pe piață și măsurile adoptate în temeiul normelor obișnuite care reglementează ajutoarele de stat sunt insuficiente pentru a răspunde condițiilor excepționale create de criza economică.

Dificultăți în crearea PPP-urilor

Există o serie de dificultăți inerente la crearea PPP-urilor, care trebuie abordate într-un context mai larg:

- pot necesita angajarea unor resurse importante în stadiul pregătirii și desfășurării licitațiilor și implică adesea costuri de tranzacție importante;
- necesită o serie de competențe specifice în cadrul sectorului public, care implică pregătirea, încheierea și gestionarea contractelor. Gama variată de măsuri financiare complexe necesare pentru dezvoltarea PPP-urilor și relativa lipsă de experiență în aceste domenii pot limita capacitatea sectorului

¹³ Măsurile de sprijin în favoarea PPP-urilor ar putea constitui ajutoare de stat, acestea trebuind notificate Comisiei.

public de a realiza proiecte PPP de calitate. Prin urmare, formarea și asistența sunt necesare pentru a acumula toate cunoștințele indispensabile unei bune pregătiri a proiectelor PPP;

- În cazurile care implică finanțarea comunitară, statele membre pot percepe PPP-urile în mod nefavorabil, pe termen scurt, în comparație cu finanțarea oferită pentru proiecte realizate și implementate prin metode tradiționale. Beneficiile pe termen lung în termeni de eficiență sporită rezultată în urma participării sectorului privat tind să fie uitate atunci când apare nevoia mai urgentă a respectării cerințelor procedurilor comunitare. În plus, trebuie garantat un tratament egal al gestionării publice și private a infrastructurii și serviciilor publice în alocarea fondurilor comunitare pentru proiectele de investiții. În acest scop, trebuie revizuite normele și practicile pentru a garanta absența discriminării în ceea ce privește alocarea fondurilor pentru proiectele de investiții la care participă sectorul privat;

- PPP-urile necesită un angajament pe termen lung din partea autorităților și voința politică de a contribui la investițiile în marile proiecte la care participă sectorul privat. În special, posibilitatea unor schimbări de politică în viitor cu efecte în diverse domenii de reglementare (mediu, autonomia autorităților locale, politică fiscală, politică economică) poate crea incertitudine în cadrul procedurilor de achiziții publice și poate majora costurile;

- trebuie create PPP-uri de succes care să permită partenerilor privați să obțină beneficii proporționale cu riscurile asumate. Întrucât riscurile sunt partajate cu autoritățile publice, beneficiile ar trebui, de asemenea, împărțite. Procedurile de licitație trebuie să fie competitive și necesită un cadru legislativ și financiar adecvat la nivel național. Entitățile publice trebuie să fie flexibile în ceea ce privește tipurile de acorduri pe care le pot încheia și să mențină posibilitatea de atribuire a contractelor în funcție de raportul dintre costuri și beneficii, fapt ce garantează partajarea optimă a riscurilor între sectoarele public și privat.

Provocări specifice pentru inițiativele comune în domeniul tehnologiei

În domeniul cercetării, PPP-urile sunt orientate spre coordonarea investițiilor publice și private care vizează generarea de noi cunoștințe și descoperiri tehnologice. Prin urmare, rezultatele sunt mai puțin previzibile și tangibile decât în cazul achizițiilor publice pentru realizarea infrastructurii și furnizarea de servicii, însă au un potențial imens.

Primele cinci ITC-uri au fost înființate ca "entități comunitare", în conformitate cu articolul 185 din Regulamentul financiar, sub rezerva unor norme și proceduri, precum Regulamentul financiar cadru pentru organele comunitare, Statutul funcționarilor și Protocolul privind privilegiile și imunitățile, elaborate cu scopul de a minimiza riscurile conexe fondurilor publice europene și mai puțin în vederea facilitării investițiilor comune cu parteneri privați în domeniul cercetării pe piețele cu evoluție dinamică. Aceste ITC-uri vor deveni în curând operaționale în mod autonom, iar noul instrument răspunde unei necesități puse în evidență de către comunitatea din domeniul cercetării industriale. În același timp, partenerii consideră că acest instrument ar putea fi pus în aplicare în mod mai eficace dacă procedurile organizaționale și operaționale ar fi simplificate, iar cadrul juridic și administrativ mai bine adaptat PPP-urilor care funcționează în directă legătură cu piața.

Aceste preocupări ar trebui abordate în mod corespunzător pentru a garanta că inițiativele tehnologice existente răspund așteptărilor și că nu afectează interesele sectorului privat în cazul noilor inițiative ITC din domeniile în care sunt necesare PPP-uri. Prin urmare, Comisia intenționează să analizeze modelele alternative care ar putea conduce la un proces mai simplu de creare și punere în practică a parteneriatelor public-privat în domeniul cercetării europene. Având în vedere experiența inițială în ceea ce privește ITC-urile și pentru realizarea de noi ITC-uri pe termen lung, în cadrul revizuirii cadrului juridic și a normelor financiare (inclusiv a procedurilor operaționale), Comisia va lua în considerare toate opțiunile existente pentru crearea unui model simplu și eficient din punct de vedere al costurilor, bazat pe înțelegere reciprocă, un parteneriat real și partajarea riscurilor.

În plus, principalele programe din UE în domeniul inovării și cercetării (PC7, PCI) pot contribui în mod direct la dezvoltarea PPP-urilor doar prin intermediul granturilor sau licitațiilor publice. Aceasta reprezintă o limitare atunci când investițiile ar fi cea mai eficientă formă de cooperare. Pentru a îmbunătăți investițiile în inovare, Comisia va analiza posibilitățile care permit PPP-urilor să ia decizii de investiții cu luarea în considerare a fondurilor comunitare.

Posibile soluții

Pentru a valorifica pe deplin potențialul PPP-urilor ca un instrument de facilitare a relansării economice și de asigurare a unor servicii publice de înaltă calitate, durabile și competitive, precum și pentru menținerea unor standarde înalte de protecție a mediului, Comisia intenționează să instituie un cadru eficace și favorabil cooperării dintre sectoarele public și privat. Bazându-se pe un dialog cu toate părțile interesate în cadrul unui grup special privind PPP-urile care va fi creat de Comisie, o serie de acțiuni vor completa măsurile statelor membre de eliminare a obstacolelor în calea dezvoltării PPP-urilor și de promovare a folosirii acestora. Aceste acțiuni se vor concentra, pe de o parte, pe cadrul legislativ și instrumentele comunitare și, pe de altă parte, pe un ansamblu de măsuri care să faciliteze accesul la finanțare al inițiativelor PPP și creșterea rolului BEI în finanțarea proiectelor esențiale. Decizia finală în ceea ce privește folosirea PPP-urilor aparține autorităților statelor membre, la fel ca și revizuirea cadrului legislativ național pentru a face posibil acest lucru.

În acest sens, Comisia își propune să ia următoarele măsuri:

1. Îmbunătățirea accesului la finanțare al PPP-urilor:

- consolidarea și extinderea domeniului de aplicare al instrumentelor comunitare disponibile în prezent pentru sprijinirea PPP-urilor, precum inițiativele IGPT, CEEP și alte instrumente care, deși nu vizează schemele PPP, pot sprijini punerea în aplicare a proiectelor de acest gen (JASPERS, JESSICA, RSFF - Risk Sharing Finance Facility, Fondul Marguerite);

- asigurarea unei coordonări strânse cu BEI în vederea analizării posibilităților mijloace de creștere a participării băncii la finanțarea infrastructurii din UE, în special în ceea ce privește finanțarea acelor inițiative cheie din UE cu semnificație socio-economică și care creează valoare adăugată europeană (de exemplu, proiectele transfrontaliere, inițiativele care respectă mediul etc.). De asemenea, BEI ar trebui susținută în eforturile sale de valorificare pe deplin a instrumentelor multiple disponibile pentru crearea PPP-urilor și de a face din acesta unul din obiectivele fundamentale ale Băncii. În plus, BEI este invitată să continue dezvoltarea și aplicarea instrumentelor de garantare în vederea facilitării finanțării PPP-urilor, prin promovarea rolului piețelor de capital, al investitorilor instituționali și al sectorului public ca furnizori de lichidități pentru proiectele PPP;

2. Facilitarea creării PPP-urilor prin intermediul achizițiilor publice în cadrul acestora, astfel:

- va analiza impactul răspunsului Comunității la criza economică asupra resurselor financiare disponibile pentru investițiile în infrastructură, inclusiv necesitatea unei adaptări a programelor și proceselor de achiziții publice pentru a lua în considerare accesul restrâns la finanțare;

- va finaliza evaluarea impactului în curs de elaborare și alte activități pregătitoare în vederea prezentării unei propuneri legislative în domeniul concesiunilor de servicii în 2010;

3. asigurarea unui tratament corespunzător al datoriilor și deficitelor PPP-urilor, prin:

- examinarea implicațiilor acordurilor de finanțare revizuite asupra tratamentului contabil al activelor PPP-urilor și emiterea de clarificări cu privire la tratamentul contabil actual al PPP-urilor în cadrul conturilor naționale;

- oferirea de orientări cu privire la tratamentul contabil al garanțiilor oferite în contextul proiectelor PPP;

- oferirea în continuare de sfaturi clare statelor membre solicitante cu privire la înregistrarea din punct de vedere statistic a contractelor individuale privind PPP-urile;

4. Îmbunătățirea informațiilor disponibile și diseminarea cunoștințelor și know-how-ului relevant, prin:

- luarea în considerare de către Comisie a emiterii unor orientări cu privire la problemele juridice și cele de ordin metodologic în ceea ce privește folosirea fondurilor comunitare în cazul PPP-urilor, în special în cadrul inițiativei JASPERS, în vederea facilitării și sporirii recurgerii la PPP-uri în cadrul fondurilor structurale. De asemenea, vor fi emise orientări cu privire la aplicabilitatea PPP-urilor în cazul unor forme mai simple ale acestora, precum contractele de concepere, dezvoltare și exploatare (Design-Build-Operate);

- dezvoltarea de proiecte PPP pilot care ar putea servi ca model de bune practici, bună guvernare și soluții, care să poată fi reproduse la scară mai largă, cu folosirea elementelor de asistență tehnică ale programelor de finanțare relevante;

- cooperarea cu Centrul European de Expertiză în domeniul PPP-urilor (CEEP) în vederea verificării mijloacelor de furnizare a unei asistențe pe termen lung intensificate acelor state membre care urmăresc folosirea PPP-urilor în vederea optimizării folosirii fondurilor structurale și de coeziune ca o componentă a programelor de investiții. CEEP ar trebui consolidat și transformat într-o platformă pentru schimbul de informații și bune practici care să acționeze ca un punct focal pentru o rețea de organisme naționale înființate pentru a sprijini PPP-urile. De asemenea, acesta ar putea completa rolul JASPERS și al Comisiei, ambele susținând cererile de subvenții și proiectele individuale. Vor fi analizate opțiuni pentru o mai bună promovare a pregătirii și conceperii proiectelor care sunt mai bine adaptate implicării sectorului privat;

- diseminarea bunelor practici, în cooperare cu CEEP, în vederea consolidării capacității de gestionare de care dispune sectorul public și a reducerii costurilor realizării PPP-urilor. De exemplu, CEEP a elaborat o analiză a posibilelor acțiuni corective de sprijinire a inițiativelor PPP în condițiile prezente pe piețele financiare;

- colaborarea cu statele membre în vederea identificării prevederilor din legislația națională care împiedică sau obstrucționează crearea PPP-urilor, ca parte componentă a punerii în aplicare a Planului european de relansare economică. Atunci când este prevăzută o finanțare comunitară, trebuie să se garanteze că nu există nicio discriminare în alocarea fondurilor pentru proiectele de investiții în funcție de natura gestionării proiectului, fie ea privată sau publică. Comisia va analiza, împreună cu statele membre, normele și practicile naționale și comunitare și își va prezenta concluziile, însoțite de propuneri de modificare, după caz, până la sfârșitul anului 2010;

5. abordarea provocărilor specifice ridicate de ITC-uri și finanțarea proiectelor de inovare, prin:

- tranziția rapidă la autonomia actualelor ITC-uri și analiza experienței acumulate, examinând, în același timp, opțiunile de simplificare a cadrului legislativ și administrativ aplicabil ITC-urilor. În paralel cu asigurarea protecției intereselor financiare ale UE, obiectivul ar trebui să fie trasarea unui echilibru corect între control și risc și garantarea unei flexibilități suficiente pentru a permite un parteneriat eficient cu actorii privați, asigurând protecția intereselor financiare ale UE în baza unei partajări echitabile a costurilor și beneficiilor;

- adoptarea unei viziuni strategice împreună cu responsabilii ITC-urilor și alte părți interesate, în vederea identificării obstacolelor specifice și a modalităților de abordare a acestora, inclusiv a modificărilor normelor comunitare care le guvernează, precum Regulamentul financiar, dacă este cazul. Un raport care cuprinde recomandări de politică va fi prezentat în lunile care urmează. În baza recomandărilor din acest raport, Comisia va propune un nou cadru al ITC-urilor care ar putea fi bazat pe organisme de drept privat. Acest nou cadru va fi luat în considerare în cadrul revizuirii Regulamentului financiar care va fi prezentată în cursul primei jumătăți a anului 2010;

- conlucrarea cu BEI și alte părți interesate pentru a analiza modalitatea de consolidare a instrumentelor financiare în vederea eficientizării cadrului de finanțare a inovării. De asemenea, această activitate ar trebui să analizeze măsura și modalitatea în care participarea UE în entitățile de drept privat din UE ar putea fi facilitată în vederea realizării obiectivelor politicii de inovare. Rezultatele acestei activități ar putea fi incluse în propunerile Comisiei pentru o nouă politică în domeniul inovării care ar trebui prezentată la începutul anului 2010 și luate în considerare, după caz, în cadrul viitoarei revizuirii a Regulamentului financiar.

Comisia va analiza rezultatele acestor inițiative care vizează îmbunătățirea cadrului UE pentru PPP-uri înainte de sfârșitul anului 2011 și, dacă este necesar, va propune noi inițiative.

* * *

Dezvoltarea PPP-urilor ca instrument devine extrem de importantă pe măsură ce criza economică și financiară pune la încercare capacitatea bugetelor publice de a colecta resursele financiare adecvate și de a le aloca unor politici importante și proiecte specifice. Interesul sectorului public pentru instrumentele financiare inovatoare a crescut, la fel ca și voința politică de creare a condițiilor pentru modalități mai eficiente de realizare a proiectelor de infrastructură, indiferent că este vorba de sectorul transporturilor, social, energetic sau al mediului. Pe de altă parte, interesul sectorului privat de a recurge la PPP-uri ar putea fi limitat de către cadrul de reglementare actual și de noile constrângeri economice, precum și de alți factori subiacenți mai vechi, respectiv de limitările capacității sectorului public de a realiza proiectele

PPP în mai multe părți ale Europei. Pentru a garanta faptul că PPP-urile vor avea un rol important pe termen lung, cinci acțiuni cheie sunt esențiale în 2010:

- Comisia va institui un grup privind PPP-urile în cadrul căruia părțile interesate relevante vor putea discuta preocupările acestora și ideile viitoare privind PPP-urile. Dacă este cazul, grupul va emite orientări pentru a ajuta statele membre în reducerea birocrăției administrative și a întârzierilor în punerea în aplicare a PPP-urilor. În acest context, va studia modalitățile de facilitare și accelerare a emiterii de permise de dezvoltare a proiectelor de tip PPP;

- Comisia va coopera cu BEI în vederea creșterii fondurilor disponibile pentru PPP-uri, prin reorientarea actualelor instrumente comunitare și prin elaborarea instrumentelor financiare de finanțare a PPP-urilor create în domenii cheie;

- Comisia va revizui normele și practicile relevante pentru a asigura absența discriminărilor în alocarea fondurilor publice, atunci când sunt folosite fonduri comunitare, indiferent dacă gestionarea proiectului este publică sau privată. Va face propuneri de modificări, după caz;

- Comisia va propune un cadru mai eficient pentru inovare, inclusiv posibilitatea UE de a participa în cadrul entităților de drept privat și de a investi în mod direct în proiecte specifice;

- Comisia va prezenta o propunere de instrument legislativ cu privire la concesionările de servicii, în baza unei evaluări a impactului în curs de elaborare.