

D11. Raport Final

Metodologie și Ghid pentru Procesele de Pregătire și de Achiziție aferente proiectelor de PPP

REFORM/SC2021/077

Acest proiect este realizat cu finanțare de la Uniunea Europeană prin Instrumentul de Suport Tehnic și cu cooperare din partea DG REFORM a Comisiei Europene.



Declinare a răspunderii

Acest Ghid a fost elaborat cu asistență financiară din partea Uniunii Europene. Opiniile exprimate în acest raport aparțin consultanților și nu le reflectă în mod necesar pe cele ale Uniunii Europene.

Acest proiect este implementat de AARC, în asociere cu Rebel și cu Leroy și Asociații



ABREVIERI

AC	Autoritatea/Entitatea Contractantă
DG REFORM	Direcția Generală Sprijin pentru Reforme Structurale a Comisiei Europene
EPEC	Centrul European de Expertiză în domeniul PPP
UE	Uniunea Europeană
MF	Ministerul Finanțelor
UMIP	Unitatea de Management al Investițiilor Publice
PPP	Parteneriat Public-Privat
SdS	Solicitare de Servicii

CUPRINS

1.	SCOPUL ACESTUI DOCUMENT	5
2.	REZUMATUL ACTIVITĂȚILOR.....	6
2.1	Rezumatul Livrabilelor	6
2.2	Grupul de Lucru	6
2.3	Calendarul Activităților.....	7
3.	PROVOCĂRI ÎNTÂLNITE.....	9
3.1	Modificări Necesare ale Cadrului Juridic Existent.....	9
3.2	Dezvoltarea în Paralel a Strategiei Naționale în domeniul PPP	10
3.3	Experiența Anterioară Mixtă cu privire la PPP în România	10
4.	LECȚII ÎNVĂȚATE.....	11
4.1	Importanța unui Campion	11
4.2	Implicarea EPEC	11
4.3	Contextul Local	11
4.4	Implicarea mai multor Părți Interesate	11
5.	MATERIALE PENTRU COMUNICARE.....	13
5.1	Descrierea Proiectului.....	13
5.2	Texte pentru Rețelele Sociale	13
5.3	Materiale Vizuale	13
	ANEXA 1: FOTOGRAFII	14

1. SCOPUL ACESTUI DOCUMENT

În urma finalizării tuturor celorlalte livrabile, acest raport final furnizează (a) un rezumat al activităților desfășurate pe parcursul implementării contractului, (b) provocările întâmpinate, (c) lecțiile învățate care ar putea fi utile și relevante pentru implementarea unor inițiative similare în alte State Membre ale UE, și (d) materiale pentru comunicare.

2. REZUMATUL ACTIVITĂȚILOR

2.1 Rezumatul Livrabilelor

În urma unei cereri de sprijin din partea Guvernului României, DG REFORM a contractat această misiune pentru furnizarea de servicii de consultanță în vederea elaborării unui ghid de utilizare a clauzelor standard și a unor clauze standard în contractele de PPP și a altor ghiduri, instrumente și cursuri de formare în domeniul PPP pentru a sprijini și îmbunătăți pregătirea și achiziția de PPP în România. Misiunea a cuprins un total de 11 livrabile și activități conexe, care sunt rezumate după cum urmează:

- D1: Raport de Începere
- D2: Raport cu privire la cele mai bune practici internaționale
- D3: Ghid de utilizare a clauzelor standard în contractele de PPP și Clauze standard în contractele de PPP
- D4: Metodologie și ghid pentru evaluarea eficienței economice
- D5: Metodologie și ghid pentru evaluarea și alocarea riscurilor
- D6: Metodologie și ghid pentru evaluarea suportabilității proiectelor de PPP
- D7: Metodologie și ghid pentru identificarea și calculul impactului PPP asupra datoriei publice și deficitului bugetar
- D8: Metodologie și ghid pentru procesele de pregătire și de achiziție aferente PPP
- D9: Ateliere de formare profesională
- D10: Materiale de instruire în legătură cu ghidurile și instrumentele privind PPP
- D11: Raport Final

2.2 Grupul de Lucru

Principalele părți implicate în această misiune, împreună cu rolurile și responsabilitățile acestora, sunt rezumate după cum urmează:

- **DG REFORM:** A contractat misiunea; a supravegheat aducerea la îndeplinire a misiunii din perspectiva Comisiei Europene; a participat la ateliere.
- **UMIP:** Principala instituție a Guvernului României responsabilă pentru PPP și principalul beneficiar al sprijinului tehnic oferit prin această misiune; a participat activ la discuțiile din cadrul grupului de lucru și a revizuit toate livrabilele; a găzduit și a participat la ateliere.
- **EPEC:** A acționat în calitate de consultant tehnic al Uniunii Europene pentru UMIP în domeniul PPP; a revizuit livrabilele și a participat la întâlnirile grupului de lucru cu echipa de consultanți și UMIP pentru a contribui la perfecționarea și asigurarea calității livrabilelor.
- **AARC:** Principala contraparte contractuală pentru această misiune în temeiul acordului-cadru încheiat cu Comisia Europeană.
- **Rebel:** Subcontractant al AARC; responsabil pentru conducerea aspectelor financiare și de achiziții publice ale misiunii.
- **Leroy:** Subcontractant al AARC; responsabil pentru conducerea aspectelor juridice ale misiunii și pentru furnizarea contextului local.

Comunicarea și cooperarea pentru această misiune în cadrul grupului de lucru au decurs fără probleme.

2.3 Calendarul Activităților

În urma semnării contractului la data de 14 decembrie 2021, această misiune a fost programată inițial să dureze 20 de luni, până la data de 13 august 2023. În luna iunie 2023, a fost solicitată și acordată o prelungire de 4 luni a finalizării definitive, până la data de 13 decembrie 2023, din următoarele motive:

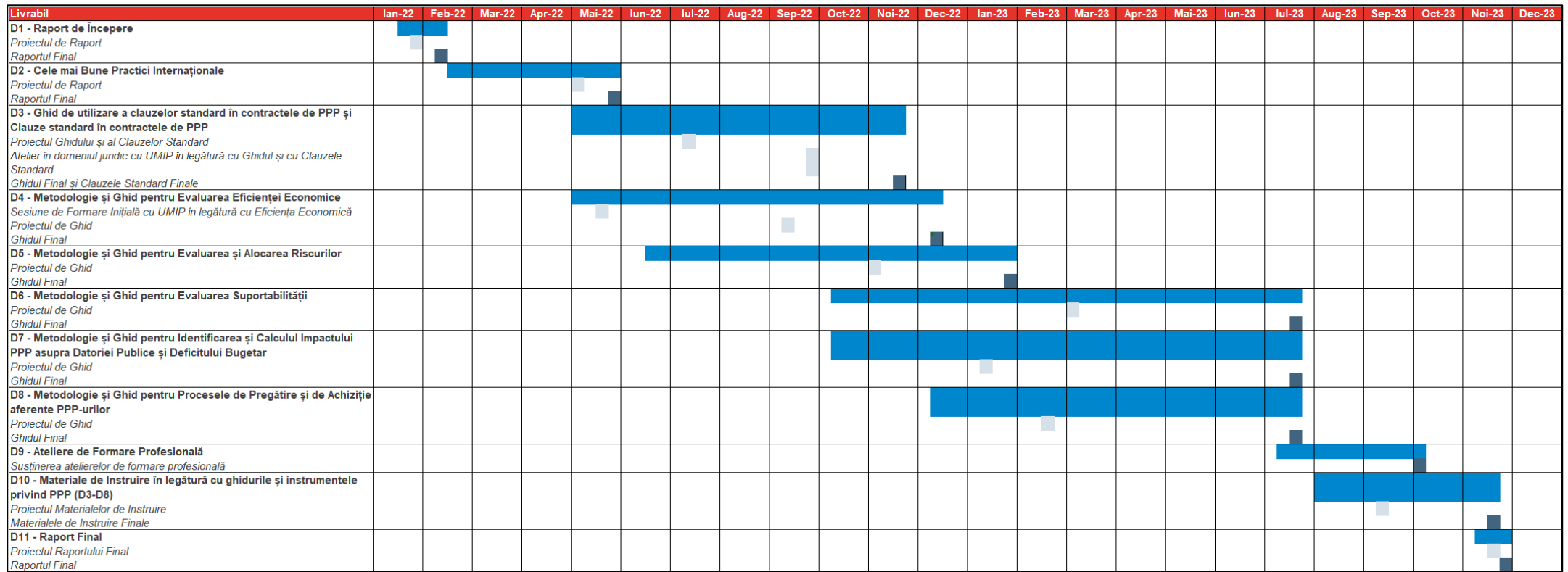
- interacțiunea dintre proiectul în curs și modificările aduse cadrului juridic din România privind PPP, care au întârziat revizuirea livrabilelor de către autoritățile beneficiare; și
- disponibilitatea limitată a oficialilor guvernamentali români în perioada vacanței de vară pentru a participa la atelierele de formare profesională.

Ținând cont de prelungire, toate livrabilele au fost finalizate la timp.

Întrucât această misiune a implicat pregătirea unui pachet de ghiduri aliniate și cu trimiteri încrucișate, multe dintre livrabilele conținând ghiduri au fost realizate în paralel, iar în iulie 2023, după finalizarea tuturor, a avut loc o revizuire finală, pentru a se asigura coerența și corelarea exactă a trimiterilor între ghiduri.

Pentru rezumarea activităților desfășurate, Figura 1 prezintă planul de lucru din Raportul Inițial (D1), care a fost actualizat astfel încât să reflecte calendarul real.

Figura 1 - Calendarul Real al Activităților și al Livrabilelor



3. PROVOCĂRI ÎNTÂLNITE

Acest capitol enumeră provocările semnificative întâlnite pe parcursul realizării misiunii.

3.1 Modificări Necesare ale Cadrului Juridic Existent

Provocare: Încă de la începutul misiunii, Leroy a identificat mai multe prevederi ale cadrului juridic românesc existent care trebuia revizuite pentru a elimina barierele în calea derulării de PPP în România și pentru a se apropia de cele mai bune practici internaționale. În particular, următoarele dispoziții au fost identificate ca fiind problematice și a fost recomandată revizuirea acestora:

- În conformitate cu cadrul juridic din România, există două acte normative care reglementează cerințele aferente Studiului de Fezabilitate și Studiului de Fundamentare pentru proiectele de PPP: H.G. nr. 907/2016 (care reglementează întocmirea documentațiilor tehnico-economice pentru proiectele de investiții finanțate din fonduri publice) impune un Studiu de Fezabilitate, iar O.U.G. nr. 39/2018 (Legea PPP) impune un Studiu de Fundamentare. Acest cadru juridic ridică două preocupări majore:
 - Conform celor mai bune practici internaționale, este necesar un singur studiu de fezabilitate în timpul pregătirii unui proiect de PPP. Chiar dacă o Autoritate Contractantă ar încerca să îndeplinească cerințele ambelor studii în cadrul unui singur studiu consolidat, cele două studii sunt supuse unor procese de aprobare separate, ceea ce generează procese birocratice inutile și cronofage care încetinesc progresul fără garanții sau beneficii incrementale în comparație cu practicile internaționale uzuale în materie de PPP.
 - O modificare recentă¹ a H.G. nr. 907/2016 a introdus dispoziții care se aplică în mod specific proiectelor de PPP (precum și concesiunilor de lucrări și concesiunilor de servicii care includ și lucrări). Conform acestor noi prevederi (care sunt inspirate din cele mai bune practici internaționale), documentațiile tehnico-economice elaborate pentru proiectele de PPP (și de concesiune) se vor baza pe indicatori de performanță a proiectelor (cu alte cuvinte, pe indicatori de rezultat/*output indicators*). Totodată, noile dispoziții stabilesc un conținut-cadru simplificat pentru studiile de prefezabilitate și fezabilitate pregătite pentru proiectele de PPP (și de concesiune).
- Totuși, modificarea susmenționată a H.G. nr. 907/2016 nu abordează problema proceselor de aprobare separate prevăzute de cadrul juridic actual pentru studiul de fezabilitate și pentru studiul de fundamentare.
- Atât IFC cât și BERD au indicat aceste aspecte drept obstacole majore în calea continuării sprijinirii pregătirii proiectelor de PPP în România, pe baza experienței lor în sprijinirea pregătirii mai multor potențiale proiecte de PPP pentru spitale din România.
- Art. 12 alin. (2) din Legea PPP limitează contribuția partenerului public la finanțarea investiției (în faza de construcție) la 25% din valoarea totală a investiției. Acest plafon include fondurile Uniunii Europene și alte fonduri externe nerambursabile și contribuția națională la astfel de fonduri, precum și contribuția fondurilor publice de investiții și a societăților de investiții publice.

Totuși, fondurile UE și alte granturi pot juca un rol important în ceea ce privește suportabilitatea proiectelor de PPP. Prin plafonarea contribuției maxime a acestor fonduri la 25 % din valoarea investiției, apare riscul ca proiecte bune care ar aduce beneficii considerabile societății și care ar genera eficiență economică în cadrul unui PPP să nu fie suportabile, chiar dacă s-ar putea obține finanțare suplimentară

¹ A se vedea Hotărârea Guvernului nr. 1116/2023.

din partea UE sau din alte granturi (peste plafonul de 25%). Un astfel de plafon în legătură cu proiectele de PPP nu este uzual la nivel internațional și limitează capacitatea de a structura în mod optim modelul de finanțare și de realizare a unui proiect.

IFC și BERD au invocat și această restricție drept un alt obstacol în calea dezvoltării de PPP pentru infrastructură socială (*e.g.*, spitale) în România, deoarece infrastructura socială necesită, de obicei, o finanțare publică mai mare de 25% pentru ca proiectul să fie viabil.

Gestionare: UMIP a pledat pentru modificări ale cadrului juridic astfel încât să fie gestionate cele două provocări semnificative descrise mai sus. Până la data prezentului raport final, modificările care vizează cerințele aferente studiilor de fezabilitate au fost adoptate pe calea unei modificări a H.G. nr. 907/2016. Totuși, aceste modificări nu abordează existența unor procese de aprobare separate pentru studiile de fundamentare și studiile de fezabilitate. De asemenea, propunerile de eliminare sau de relaxare a plafonului de finanțare publică de 25% au întâmpinat rezistență și sunt încă în așteptarea unei aprobări la nivel guvernamental. Nu este clar dacă sau când va fi adoptată această propunere de modificare.

În varianta finală a livrabililor privind ghidurile pentru PPP, grupul de lucru a decis să se bazeze pe cele mai bune practici internaționale, menționând totodată punctele semnificative în care cadrul juridic sau instituțional existent în România diferă de cele mai bune practici internaționale.

3.2 Dezvoltarea în Paralel a Strategiei Naționale în domeniul PPP

Provocare: Cu sprijinul EPEC, UMIP se afla în procesul de elaborare a unei Strategii privind PPP pentru România. La momentul începerii acestei misiuni, Strategia privind PPP se afla în stadiul unui proiect avansat, dar nu fusese încă finalizată și adoptată. Proiectul de strategie includea unele elemente structurale preconizate dar încă neimplementate (*e.g.*, un organ de aprobare), ceea ce a condus la o anumită confuzie la începutul misiunii cu privire la necesitatea alinierii documentelor aferente ghidurilor privind PPP elaborate în cadrul acestei misiuni cu proiectul de strategie precum și cu privire la finalizarea și adoptarea în cele din urmă a Strategiei privind PPP.

Gestionare: S-a discutat și clarificat la nivelul grupului de lucru că ghidurile elaborate în cadrul acestei misiuni ar trebui să se bazeze pe cele mai bune practici internaționale și să facă referire la cadrul juridic și la structurile instituționale existente în România, mai degrabă decât să se alinieze cu proiectul de Strategie privind PPP.

3.3 Experiența Anterioară Mixtă cu privire la PPP în România

Provocare: Cu toate că România a înregistrat un succes timpuriu în materie de PPP în anul 2000, odată cu concesionarea sistemului de apă și canalizare din București, de atunci țara s-a confruntat cu unii pași greșiți în legătură cu politicile publice și a avut parte de încercări nereușite de proiecte de PPP, ceea ce a determinat unele părți interesate să aibă o viziune nefavorabilă cu privire la beneficiile PPP și la potențialul lor.

Gestionare: Prin consultări cu părțile interesate, care au început încă de la începutul misiunii, și sub conducerea UMIP, am reușit să discutăm ceea ce nu a funcționat bine în trecut și să explicăm modul în care aceste probleme sunt abordate în noul cadru juridic privind PPP. Unele dintre părțile interesate sceptice au participat la atelierele de formare profesională de la sfârșitul misiunii și păreau angajate și deschise să reconsidere modelul de PPP.

4. LECȚII ÎNVĂȚATE

Acest capitol enumeră lecțiile învățate pe parcursul derulării misiunii, care ar putea fi utile și relevante pentru implementarea unor inițiative similare în alte State Membre UE.

4.1 Importanța unui Campion

Elaborarea unui set de ghiduri cuprinzător privind PPP este un proces îndelungat, complex și intensiv, care necesită un management puternic al părților interesate la nivelul mai multor instituții guvernamentale. Fără un campion angajat și care să conducă procesul din partea autorității publice beneficiare, acesta poate fi dificil de realizat. Dna. Dana Galben, șefa UMIP, a asigurat conducerea esențială pentru ca această misiune să fie un succes. Totodată, domnia sa a pledat în favoarea recomandărilor de modificare a cadrului juridic care vor facilita pregătirea proiectelor de PPP în România și vor încuraja acordarea de sprijin suplimentar de către donatori.

4.2 Implicarea EPEC

Implicarea EPEC în calitate de consultant la nivel strategic al UMIP și al DG REFORM a îmbunătățit procesul și calitatea rezultatelor obținute în cadrul acestei misiuni. În particular, Ed Farquharson a îndrumat UMIP să navigheze prin subiecte complexe, s-a angajat în discuții detaliate cu echipa de consultanți în legătură cu abordările tehnice cu privire la PPP în vederea identificării recomandării optime pentru România, a adăugat un context util bazat pe experiența PPP a altor țări din UE și a contribuit la atelierele de formare profesională. În mod esențial, EPEC a furnizat în timp util observații privind proiectele de livrabile și a manifestat disponibilitate în ceea ce privește programarea întâlnirilor, minimizând astfel un potențial dezavantaj al implicării unei părți suplimentare în procesul de revizuire.

4.3 Contextul Local

Conștientizarea și adaptarea la contextul local sunt esențiale. Acest lucru a fost realizat în această misiune în următoarele moduri:

- Echipa de consultanți a inclus un partener local (Leroy). Leroy nu numai că a acoperit aspectele de natură juridică ale misiunii, dar a și furnizat experților internaționali informații privind contextul local și a facilitat o comunicare strânsă cu UMIP datorită prezenței fizice în București, a cunoștințelor de limbă locală și a relațiilor de lucru existente.
- Cele mai bune practici internaționale în materie de pregătire și de achiziție a PPP au fost adaptate la contextul din România. În loc să fie „copiate” din alte jurisdicții, detaliile clauzelor standard propuse pentru PPP, ale ghidului contractual și ale ghidurilor privind PPP au fost discutate și adaptate la contextul local. În situațiile în care cele mai bune practici internaționale nu erau aliniate cu cadrul juridic sau cu structura instituțională existentă în România, s-a convenit ca ghidurile să reflecte cele mai bune practici recomandate, semnalând în același timp diferențele față de cadrul existent în România.

4.4 Implicarea mai multor Părți Interesate

S-a dovedit a fi valoroasă implicarea unui grup largit de părți interesate pe parcursul acestei misiuni. Sub conducerea UMIP, a fost format un Grup de Lucru pentru PPP, constituit din ministere și din alte Autorități Contractante cu experiență anterioară în domeniul PPP sau perspective viitoare de a dezvolta proiecte de PPP. Un chestionar a fost pregătit și distribuit grupului de părți interesate, iar răspunsurile primite au furnizat

informații inițiale cu privire la experiența existentă și la gradul de conștientizare în materie de PPP. Echipa de consultanți a organizat sesiuni de consultări specifice cu câteva părți interesate esențiale la începutul misiunii pentru a înțelege experiența anterioară cu încercările de PPP din România și pentru a se asigura că aspectele istorice vor fi abordate în noile ghiduri privind PPP care urmează să fie elaborate.

Numeroși reprezentanți ai sectorului public din Grupul de Lucru pentru PPP inițial au participat la atelierele de formare profesională de la sfârșitul misiunii. În plus, sensibilizarea părților interesate nu s-a limitat doar la autoritățile/instituțiile centrale, ci a fost extinsă și la municipalități, care sunt autoritățile principale pentru unele dintre proiectele spitalicești al căror potențial de PPP a fost evaluat.

5. MATERIALE PENTRU COMUNICARE

Următoarele materiale de comunicare sunt furnizate în conformitate cu cerințele din Secțiunea 2.7 din SdS.

5.1 Descrierea Proiectului

Descrierea proiectului în maximum 250 de cuvinte:

- *Titlu:* Ghidul privind Pregătirea și Achiziția de Proiecte de PPP în România
- *Rezumat:* DG REFORM a sprijinit Guvernul României în vederea îmbunătățirii capacității sectorului public de a pregăti și de a achiziționa proiecte de PPP prin elaborarea de ghiduri privind PPP, de clauze contractuale standard, de instrumente și prin organizarea de ateliere de formare profesională.
- *Context:* Guvernul României își îndreaptă din ce în ce mai mult atenția către PPP ca mijloc de furnizare de infrastructură și servicii publice, în ciuda unui bilanț slab în ceea ce privește implementarea de PPP. Acest sprijin tehnic are ca scop îmbunătățirea competențelor și a expertizei sectorului public în ceea ce privește pregătirea proiectelor de PPP și gestionarea procesului de PPP.
- *Sprijin acordat:* O echipă de consultanți formată din AARC, Rebel și Leroy a lucrat împreună cu UMIP, cu sprijinul valoros al EPEC în calitate de consilier la nivel strategic în domeniul PPP, pentru a elabora un set integrat de ghiduri privind PPP, clauze contractuale standard și instrumente bazate pe cele mai bune practici internaționale, care au culminat cu o serie de ateliere de consolidare a capacităților organizate pentru reprezentanții sectorului public.
- *Rezultatele obținute:* Liniile directoare și instrumentele elaborate în cadrul acestei misiuni sunt destinate să susțină Guvernul României în construirea unui palmares pozitiv în ceea ce privește furnizarea de infrastructură și servicii publice sub formă de PPP, astfel cum au demonstrat alte state din UE. De asemenea, se așteaptă ca existența acestor ghiduri și instrumente să încurajeze continuarea sprijinului acordat de instituțiile donatoare pentru dezvoltarea de proiecte de PPP.
- *Menționarea asistenței UE:* Acest proiect este finanțat de Uniunea Europeană prin intermediul Instrumentului de Asistență Tehnică și este implementat de AARC, în asociere cu Rebel și Leroy, în cooperare cu Comisia Europeană.

5.2 Texte pentru Rețelele Sociale

Proiect succint de texte pentru postări Twitter nepublicate:

- DG REFORM sprijină România să revină pe drumul cel bun în ceea ce privește parteneriatele public-private pentru infrastructură
- Reprezentanți ai sectorului public din România au concurat într-un joc interactiv de licitație pentru a exersa conceptele specifice parteneriatelor public-private

5.3 Materiale Vizuale

A se vedea Anexa 1 pentru fotografii realizate la atelierele de formare profesională desfășurate la București în luna octombrie 2023.

ANEXA 1: FOTOGRAFII

Următoarele fotografii au fost realizate în timpul atelierelor de formare profesională desfășurate la București în luna octombrie 2023.





