

D6. Evaluarea Suportabilității

Metodologie și Ghid pentru Evaluarea Suportabilității
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

DSCR	Raportul de acoperire a serviciului datoriei
DSRA	Contul de rezervă al serviciului datoriei
EPEC	Centrul European de Expertiză în domeniul PPP-urilor
UE	Uniunea Europeană
AFDC	Angajamente fiscale și datorii contingente
MF	Ministerul Finanțelor
CRÎ	Conturi de rezervă pentru întreținere
UMIP	Unitatea de Management a Investițiilor Publice
PPP	Parteneriat Public-Privat

CUPRINS

1.	SCOPUL ACESTUI DOCUMENT	5
1.1	Scopul acestui Ghid.....	5
1.2	Ghid de lectură.....	5
1.3	Definiție.....	6
2.	CONCEPTUL DE SUPORTABILITATE ÎNTR-UN PPP	7
2.1	Ce reprezintă suportabilitatea unui proiect?.....	7
2.2	Cine realizează evaluarea suportabilității?	8
3.	PROCESUL DE EVALUARE A SUPORTABILITĂȚII.....	10
3.1	Abordarea pas cu pas a evaluării suportabilității	11
	ANEXA 1: EXEMPLE DE CALCUL PENTRU ESTIMAREA PRELIMINARĂ A COSTURILOR	24

1. SCOPUL ACESTUI DOCUMENT

1.1 Scopul acestui Ghid

Prezentul Ghid își propune să le ofere autorităților publice și practicienilor din domeniul PPP din România o abordare și o metodologie concrete pentru evaluarea suportabilității proiectelor de PPP. Cadrul prevăzut în prezentul Ghid este fundamentat pe practicile de evaluare a suportabilității pe piețele de PPP la nivel global și a fost adaptat la contextul PPP-urilor din România. Una dintre principalele cauze ale eșecului proiectelor de PPP, atât în România cât și pe alte piețe, este faptul că aceste proiecte se dovedesc a nu fi suportabile fie pentru administrația publică, fie pentru utilizatori, ca urmare a unei evaluări inițiale inadecvate. Prin urmare, evaluarea suportabilității este una dintre sarcinile esențiale în pregătirea și achiziționarea unui proiect de PPP.

Prezentul Ghid completează *Ordonanța de urgență a Guvernului Nr. 39/2018 privind parteneriatul public-privat („Legea PPP”)* și *Ordonanța de urgență a Guvernului Nr. 88/2013 privind adoptarea unor măsuri fiscal-bugetare pentru îndeplinirea unor angajamente convenite cu organisme internaționale* și trebuie urmat atunci când este evaluată suportabilitatea unui proiect de PPP în toate etapele sale de maturitate (de exemplu, Studiul de Prefezabilitate, Studiul de Fezabilitate & Fundamentare și atribuirea ulterioară) și conține următoarele elemente:

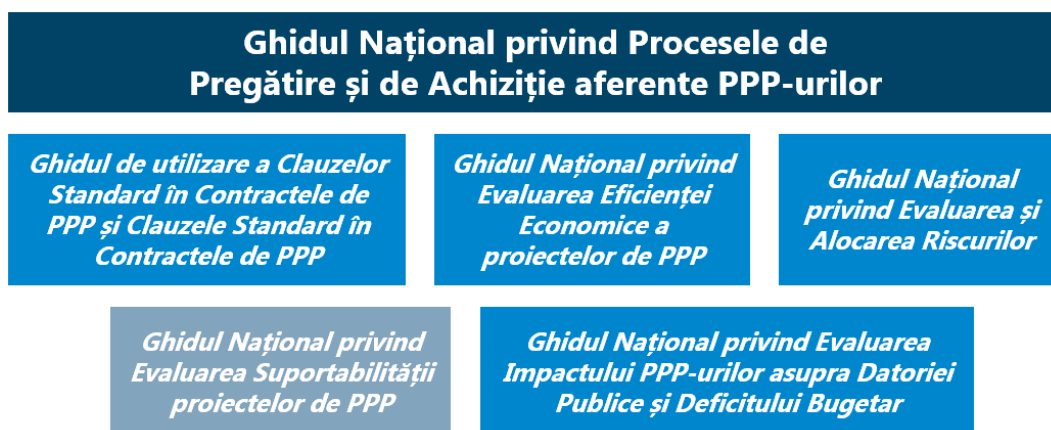
- O definiție a suportabilității în contextul proiectelor de PPP și rolul evaluării sale în dezvoltarea unor astfel de proiecte;
- O procedură de stabilire a costurilor proiectului;
- O metodologie practică pentru dezvoltarea unui model financiar;
- O abordare de realizare a evaluării suportabilității în cadrul procesului bugetar al României.

1.2 Ghid de lectură

Capitolul 2 descrie conceptul, definițiile și scopul suportabilității în dezvoltarea proiectelor de PPP. Capitolul 3 descrie procedura și detaliază etapele necesare pe parcursul procesului de pregătire și de achiziție a proiectelor de PPP în ceea ce privește evaluarea suportabilității și stabilirea costurilor proiectului.

Prezentul ghid face parte din *Ghidul Național privind Procesele de Pregătire și de Achiziție aferente PPP-urilor* și trebuie citit în strânsă legătură cu procedurile și metodologia furnizate în setul de documente care fac parte din prezentul Ghid (a se vedea Figura 1).

Figura 1: Toate documentele de îndrumare care fac parte din Ghidul Național privind Procesele de Pregătire și de Achiziție aferente PPP-urilor



1.3 Definiție

În prezentul document, termenul de **Parteneriat Public-Privat (PPP)** înseamnă: „*Un contract pe termen lung încheiat între o autoritate publică și o societate din sectorul privat pentru furnizarea unei infrastructuri sau a unui serviciu public care se află în responsabilitatea unei autorități publice, care transferă un risc substanțial către partea privată, include furnizarea de finanțare din surse private și se concentrează mai degrabă pe specificațiile privind rezultatele proiectului decât pe datele de intrare aferente proiectului, legate de un sistem de plată bazat pe performanță.*”¹

Prezentul document se concentrează pe PPP-uri, astfel cum ele sunt definite în *Ordonanța de urgență a Guvernului Nr. 39/2018 privind parteneriatul public-privat („Legea PPP”)* și pe concesiuni, astfel cum sunt ele definite în *Legea Nr. 100/2016 privind concesiunile de lucrări și concesiunile de servicii („Legea Concesiunilor”)*.

Legea română distinge între: (i) **PPP-uri** și: (ii) alte contracte încheiate pe termen lung (adică mai mult de 5 ani) care implică fie executarea de lucrări și operarea bunului (bunurilor) rezultat(e) din lucrările respective, fie furnizarea de servicii. Aceste alte contracte pe termen lung sunt clasificate drept **contracte de Achiziție Publică** sau drept **Concesiuni**, în funcție de cum o parte semnificativă a riscului de operare este transferată sau nu partenerului privat. PPP-urile sunt definite în și sunt guvernate de *Ordonanța de Urgență a Guvernului Nr. 39/2018 privind Parteneriatul Public-Privat („Legea PPP”)*, contractele de Achiziție Publică sunt guvernate de *Legea Nr. 98/2016 privind achizițiile publice* (sau de *Legea nr. 99/2016 privind achizițiile publice sectoriale*), iar Concesiunile sunt guvernate de *Legea Nr. 100/2016 privind concesiunile de lucrări și concesiunile de servicii („Legea Concesiunilor”)*. Contractele de PPP sunt atribuite în conformitate cu *Legea Nr. 98/2016* (sau cu *Legea Nr. 99/2016*) sau în conformitate cu *Legea Nr. 100/2016*.

În timp ce, în mod tradițional, în alte state europene nu se distinge între PPP-uri și Concesiuni (deoarece Concesiunile sunt considerate o formă de PPP), *Legea PPP* distinge în mod specific între PPP și alte contracte încheiate pe termen lung (precum Concesiunile). Pentru a determina dacă este aplicabilă *Legea PPP*, aceasta impune ca Studiul de Fundamentare să demonstreze că „...*mai mult de jumătate din veniturile care urmează să fie obținute de către societatea de proiect din utilizarea bunului/bunurilor sau operarea serviciului public ce formează obiectul proiectului provin din plăți efectuate de către partenerul public sau de către alte entități publice în beneficiul partenerului public.*”² Studiul de Fundamentare care determină dacă un anumit proiect se califică sau nu ca PPP trebuie să determine și dacă proiectul implică transferul unei părți semnificative a riscului de operare către partenerul privat. În cazul în care jumătate sau mai mult din venituri provin din plăți efectuate de utilizatori și sunt îndeplinite toate celelalte condiții prevăzute de *Legea Concesiunilor* (în particular, condiția ca o parte semnificativă a riscului de operare să fie transferată către partenerul privat), atunci proiectul va fi definit drept o Concesiune.

Prezentul Ghid privind evaluarea suportabilității poate fi utilizat atât pentru PPP-uri cât și pentru Concesiuni, întrucât cerințele privind evaluarea suportabilității sunt similare pentru ambele tipuri de contracte (PPP-uri și concesiuni). În prezentul Ghid nu se va mai face nicio distincție între PPP-uri și Concesiuni. Ori de câte ori se face referire la PPP-uri, Ghidul poate fi relevant și pentru Concesiuni, astfel cum sunt definite de *Legea Concesiunilor*.

¹ Definiție bazată pe definiția dată PPP-ului de către EPEC.

² *Legea PPP*, articolul 2

2. CONCEPTUL DE SUPTABILITATE ÎNTR-UN PPP

2.1 Ce reprezintă suportabilitatea unui proiect?

2.1.1 Definiția suportabilității unui proiect de PPP

Suportabilitatea în contextul unui proiect de PPP reprezintă capacitatea Autorității Contractante de a-și îndeplini obligațiile de plată (obligații directe și/sau contingente) pe durata contractului de PPP, inclusiv capacitatea utilizatorilor facilității de a plăti pentru serviciile furnizate de societatea de proiect în cazul unui PPP care implică plăți efectuate de către utilizatori (un aranjament care poate implica și o anumită formă de sprijin din partea administrației publice, cum ar fi o garanție de venit minim, oferită de Autoritatea Contractantă societății de proiect).³ Suportabilitatea unui proiect de PPP depinde de domeniul de aplicare al proiectului și de cantitatea și nivelul serviciilor care urmează să fie furnizate.

2.1.2 Scopul evaluării suportabilității

Chiar dacă proiectele de PPP pot oferi o sursă imediată de finanțare pentru plata proiectului și, prin urmare, beneficii pe termen scurt pentru bugetul public, în cazul unui PPP care implică plăți de disponibilitate, acestea nu fac decât să modifice, de fapt, momentul în care administrația publică trebuie să plătească pentru proiect (în cadrul unui PPP de concesiune, utilizatorii direcți plătesc pentru proiect, dar, în majoritatea cazurilor, vor exista în continuare unele obligații financiare pentru administrația publică, după cum se va discuta mai jos).

În cadrul unui PPP, administrația publică își asumă aproape întotdeauna un anumit tip de risc sau oferă un anumit tip de sprijin, iar aceasta dă naștere la obligații financiare în sarcina administrației publice, care cuprind, de obicei, atât obligații de plată directă cât și, adesea, în plus, obligații de plată contingente:

- O **obligație de plată directă** reprezintă o obligație de plată viitoare care este previzibilă în ceea ce privește momentul și valoarea plăților necesare.⁴ Ea apare atunci când proiectul este finanțat parțial sau integral de către administrația publică. Printre exemplele de obligații de plată directă se numără plățile de disponibilitate, plățile pentru deficitul de viabilitate (de exemplu, contribuțiile de capital inițiale ale administrației publice sau subvențiile menite să facă tarifele accesibile pentru utilizatorii finali) etc. De obicei, evaluarea acestor angajamente este simplă, deoarece sumele datorate vor fi menționate în mod explicit în contractul de PPP.

Subvenționare versus finanțare

Pentru a înțelege suportabilitatea proiectelor de PPP este necesară o înțelegere a diferenței dintre subvenționarea și finanțarea proiectelor, două concepte distincte care sunt adesea confundate.

Subvenționarea reprezintă mijlocul prin care este plătit, în cele din urmă, proiectul pe termen lung și care nu trebuie să fie rambursat. Subvenționarea proiectelor poate proveni din două surse principale: venituri generate de proiect (în principal, tarife de utilizare) sau plăți efectuate de către administrația publică, sau o combinație a acestora.

Finanțarea reprezintă furnizarea temporară a fondurilor necesare pentru a întreprinde proiectul, care trebuie să fie rambursată, în cele din urmă, printr-o sursă de finanțare.

Această distincție este esențială, deoarece unele autorități publice sunt tentate să utilizeze PPP-uri cu motivația că – din moment ce ar putea fi disponibilă finanțare pentru proiect – pare a fi vorba despre o „infrastructură gratuită”. Aceasta este așa-numita „iluzie a suportabilității” – iluzia că un proiect de

³ Ghidul EPEC privind Parteneriatul Public-Privat, Capitolul 3. BEI, 2021.

⁴ Ghidul EPEC privind Parteneriatul Public-Privat, Capitolul 3. BEI, 2021.

PPP poate fi derulat întrucât există finanțare, dar ignorând faptul că, în cele din urmă, proiectul trebuie plătit iar finanțarea trebuie rambursată.⁵

- Pe de altă parte, **o obligație de plată contingentă** este condiționată de un eveniment viitor și incert care ar putea să se producă sau nu și care ar putea fi în afara controlului Autorității Contractante.⁶ Acesta apare atunci când administrația publică își asumă anumite riscuri fie în mod explicit, în contractul de PPP sau în acordul de împrumut, fie în mod indirect, în baza cadrului legal. În ceea ce privește obligațiile de plată contingente, apariția, valoarea și momentul realizării lor ar putea fi necunoscute sau ar putea să nu fie determinate în mod clar. Printre exemplele de obligații de plată contingente se numără plățile în caz de încetare, forța majoră, compensațiile pentru acțiunile adverse ale guvernului, garanțiile aferente unor riscuri specifice (de exemplu, rata de schimb, inflația, printre altele), garanțiile de credit etc. În general, aceste tipuri de angajamente sunt prevăzute în mod explicit în contractele de PPP, chiar dacă este posibil ca termenele de plată efective și sumele în cauză să nu fie prevăzute.

Este necesar ca Autoritatea Contractantă să înțeleagă care sunt angajamentele financiare preconizate și cum ar trebui ele să fie bugetate pe durata proiectului de PPP. Dacă suportabilitatea nu este analizată și gestionată în mod corespunzător, Autoritatea Contractantă se poate confrunta cu probleme precum:

- Constituirea unui portofoliu de angajamente nesustenabile pe termen lung. Aceasta se poate întâmpla dacă există o perspectivă politică eronată conform căreia proiectele de PPP nu necesită plăți viitoare semnificative din partea administrației publice, iar respectivele obligații de plată viitoare nu sunt recunoscute în mod corespunzător în procesul de elaborare a bugetului;
- Supradimensionarea excesivă sau proiectarea excesivă a proiectelor de PPP. Aceasta se poate întâmpla atunci când costurile totale ale proiectului sau investițiile inițiale nu trebuie să fie incluse în bugetele pe termen scurt și mediu;
- Imposibilitatea atragerii de investitori: dacă Autoritatea Contractantă nu dispune de mecanisme credibile pentru a verifica gradul de suportabilitate pe durata contractului de PPP, investitorii ar putea fi îngrijorați de angajamentul administrației publice față de obligațiile de plată viitoare;
- Anularea procedurii de atribuire sau a contractului de PPP atunci când proiectul se dovedește a (nu mai) fi suportabil pentru Autoritatea Contractantă, ceea ce dăunează credibilității Autorității Contractante, provoacă întâzieri în furnizarea de servicii către public, precum și costuri irosite cu pregătirea proiectului sau costuri suplimentare semnificative în cazul în care contractul trebuie încetat.

Totodată, este important și ca Autoritatea Contractantă să identifice în mod clar sursele de finanțare; adică, de unde vor proveni banii necesari pentru îndeplinirea acestor obligații de plată viitoare. Cu alte cuvinte, este esențial nu doar să se evalueze care ar putea fi aceste obligații, ci și modul în care ele pot fi plătite.

O identificare și evaluare adecvată a angajamentelor financiare ale administrației publice în contractul de PPP într-o etapă timpurie de dezvoltare a proiectului îi permite Autorității Contractante să poată lua decizii corecte în ceea ce privește structura financiară, alocarea riscurilor și aprobarea proiectului, să identifice orice limitări cu privire la plățile efectuate de către Autoritatea Contractantă și/sau de către utilizatorii finali și, prin urmare, să determine gama opțiunilor de proiect care pot fi luate în considerare în vederea dezvoltării viitoare.

2.2 Cine realizează evaluarea suportabilității?

Autoritatea Contractantă păstrează responsabilitatea principală pentru toate etapele evaluării suportabilității. La nivelul Autorității Contractante, este probabil să existe o echipă dedicată gestionării proiectului de PPP specific.

⁵ *Parteneriatul Public-Privat pentru Infrastructură. Principii de Politică și Finanțe*. Yescombe, E.R., și E. Farquharson, 2018.

⁶ *Ghidul EPEC privind Parteneriatul Public-Privat*, Capitolul 3. BEI, 2021.

Această echipă are, în ultimă instanță, responsabilitatea să se asigure că proiectul parcurge procesul de evaluare a suportabilității.

Pentru a contribui la procesul de dezvoltare a PPP-ului, este o bună practică ca Autoritatea Contractantă să angajeze o echipă specializată de consultanți sau de consilieri care să ajute cu studiul, pregătirea și achiziția PPP-ului. Astfel de consultanți efectuează, de obicei, estimarea costurilor proiectului, a disponibilității de plată a utilizatorilor (dacă este cazul), a obligațiilor de plată directe și contingente și dezvoltă modelele financiare utilizate pentru estimarea angajamentelor de plată viitoare, în strânsă consultare cu Autoritatea Contractantă și cu UMIP.

Pentru mai multe detalii cu privire la cadrul instituțional al PPP-urilor și la rolul fiecărei părți într-un PPP, vă rugăm să consultați *Ghidul Național privind Procesele de Pregătire și de Achiziție aferente PPP-urilor*.

3. PROCESUL DE EVALUARE A SUPTABILITĂȚII

Evaluarea suportabilității face parte din procesul de pregătire și de achiziție a proiectului de PPP, și chiar și din implementarea ulterioară a proiectului după semnarea contractului de PPP. Cu toate acestea, prezentul ghid se concentrează pe partea din procedura de evaluare a suportabilității realizată în etapa de pregătire și de achiziție a proiectului (adică, înainte de semnarea contractului de PPP). Pe măsură ce un proiect este studiat mai în detaliu iar domeniul de aplicare al proiectului devine mai bine definit, obligațiile de plată preconizate și obligațiile de plată contingente pentru administrația publică și/sau utilizatori devin mai exacte. Activitățile și evaluările conexe desfășurate în timpul procesului de pregătire și de achiziție a PPP-ului – cum ar fi evaluarea fezabilității tehnice și financiare, structurarea proiectului și a procedurii de achiziție, structura propusă pentru alocarea riscurilor – toate acestea stau la baza procedurii de evaluare a suportabilității.

Pentru mai multe detalii privind analizele și evaluările efectuate ca parte a Studiului de Fezabilitate & Fundamentare, vă rugăm să consultați *Ghidul Național privind Procesele de Pregătire și de Achiziție aferente PPP-urilor*.

Evaluarea măsurii în care proiectul de PPP poate fi suportat în cadrul bugetului Autorității Contractante implică două componente esențiale:

- Estimarea plăților preconizate (atât a obligațiilor directe cât și a celor contingente) solicitate de către Autoritatea Contractantă (pentru un proiect de PPP) și/sau de către utilizatori (pentru un proiect de Concesiune) pe durata de viață a proiectului, și
- Estimarea surselor de finanțare (bugetul preconizat alocat pentru infrastructură și întreținere) care sunt disponibile pentru a îndeplini aceste obligații financiare.

Prin urmare, proiectul este considerat suportabil dacă sursele de finanțare sunt disponibile și suficiente pentru a acoperi plățile preconizate de Autoritatea Contractantă (sau, în cazul unui PPP de Concesiune, dacă se confirmă capacitatea și disponibilitatea utilizatorilor de a plăti tariful preconizat).

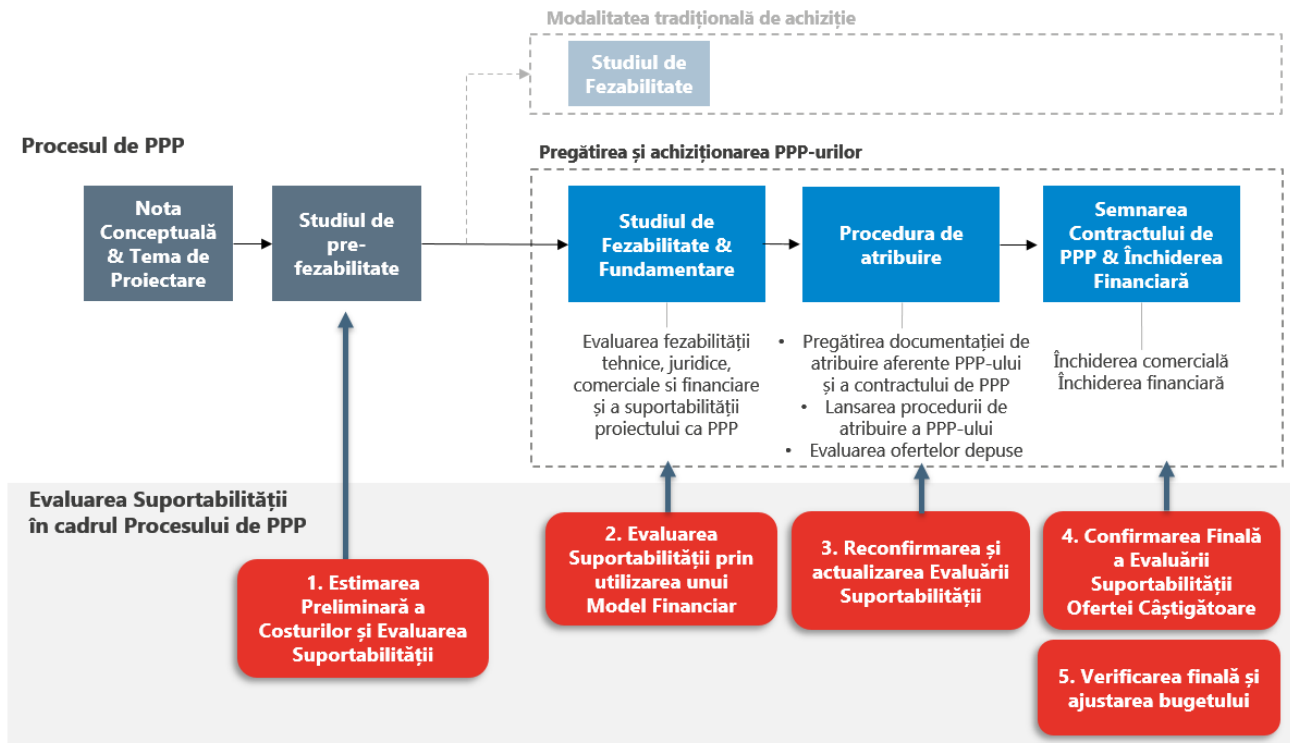
Limitarea contribuției partenerului public la finanțare, inclusiv a finanțării asigurate de UE sub formă de granturi

Art. 12 alin. (2) din Legea PPP limitează contribuția partenerului public la finanțarea investiției (în etapa de construcție) la 25% din valoarea totală a investiției. Acest plafon include fondurile europene și alte fonduri externe nerambursabile și contribuția națională la aceste fonduri, precum și contribuția fondurilor publice de investiții și a societăților de investiții.

Cu toate acestea, fondurile europene și alte granturi pot avea un rol important în 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 ar genera *eficiență economică* sub formă de PPP-uri, să nu fie suportabile chiar dacă s-ar putea obține finanțare suplimentară din partea UE sau alte granturi (peste plafonul de 25%). Un asemenea plafon în ceea ce privește 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 proiectului.

În timp ce articolul 12 alin. (2) din Legea PPP rămâne în vigoare la momentul publicării prezentelor ghiduri, sunt în curs de desfășurare discuții pentru a ridica sau a elimina plafonul de 25% astfel încât să se permită flexibilitate și pentru a încuraja utilizarea fondurilor europene nerambursabile, atunci când sunt disponibile, ca opțiune de finanțare pentru proiectele de PPP.

Figura 2: Evaluarea gradului de suportabilitate în procesul de pregătire și de achiziție a PPP-urilor



În general, evaluarea suportabilității începe cu identificarea primei estimări brute a costurilor și veniturilor aferente proiectului și cu formarea unei prime evaluări la nivel general și a unei decizii cu privire la continuarea proiectului cu etapa *Studiului de Prefezabilitate*. La acest moment este suficient să se aibă o idee despre costuri, despre dimensiunea proiectului și despre sursa de unde va proveni probabil finanțarea. În cazul în care este clar că nu există fonduri suficiente pentru implementarea proiectului, atunci nu există niciun motiv să se treacă mai departe la etapa studiului de fezabilitate. Pe măsură ce proiectul trece de la etapa Studiului de Prefezabilitate la etapele *Studiului de Fezabilitate & Fundamentare* și, respectiv, de *atribuire*, evaluarea mai rafinată a evaluării suportabilității este dezvoltată progresiv pe baza modelului financiar și a estimărilor actualizate cu privire la costuri și venituri, până când acestea sunt finalizate anterior lansării procedurii de atribuire. Odată ce a fost elaborată documentația de atribuire a PPP-ului, evaluarea suportabilității este rafinată pe baza procedurii de dialog competitiv (dacă a fost utilizat) și a clauzelor din contractul de PPP, deoarece contractul de PPP va stabili în mod explicit obligațiile de plată directe și contingente și va include mecanismul exact de plată și orice ajustări permise, garanții, condiții de declanșare și plăți în caz de încetare. Pe măsură ce sunt depuse ofertele, procesul continuă prin confirmarea și actualizarea evaluării suportabilității pe baza ofertelor reale. În cele din urmă, în etapa de închidere financiară, se stabilește tariful de disponibilitate sau de serviciu și se efectuează o verificare finală și o ajustare a bugetului.

3.1 Abordarea pas cu pas a evaluării suportabilității

3.1.1 Estimarea preliminară a costurilor și evaluarea suportabilității în Etapa 1: Identificarea și Selectarea Proiectelor de PPP

3.1.1.1 Estimarea preliminară a costurilor

Este o bună practică să se înceapă evaluarea preliminară a suportabilității proiectului în etapa inițială a procesului de pregătire a proiectului pentru a înțelege dacă proiectul propus va fi sustenabil din punct de vedere financiar pentru Autoritatea Contractantă/pentru utilizatori, atât pe termen scurt cât și pe termen lung. În etapa Studiului de Prefezabilitate, Autoritatea Contractantă trebuie să realizeze o estimare preliminară a costurilor proiectului și să ia în considerare sursa (sursele) de finanțare. Acest exercițiu va contribui la fundamentarea primei evaluări a

suportabilității proiectului și la adoptarea unei decizii privind continuarea sau nu a pregătirii proiectului. Prin intermediul acestui exercițiu, Autoritatea Contractantă își poate forma o idee cu privire la ce variante de proiect sunt suportabile și pot fi luate în considerare în continuare, dacă opțiunea de proiect preferată poate fi realizată în limitele bugetului disponibil sau dacă trebuie luate în considerare modificări ale anvergurii proiectului.

Întrucât acesta este un stadiu incipient, sunt disponibile relativ puține informații, iar consultanții externi nu au fost încă angajați, evaluarea preliminară a suportabilității este mult mai puțin detaliată decât analiza de suportabilitate din etapa Studiului de Fezabilitate & Fundamentare; mai degrabă, este suficientă doar pentru a ghida decizia de continuare a proiectului. La acest moment, Autoritatea Contractantă ar trebui să efectueze o estimare preliminară a cheltuielilor de capital și a costurilor de exploatare și întreținere ale proiectului, pe baza structurii, dimensiunii și a altor caracteristici propuse ale proiectului. Aceasta se poate realiza, de exemplu, prin analiza comparativă a unor proiecte similare, prin cercetarea datelor statistice disponibile (de exemplu, prin intermediul bazelor de date sau al publicațiilor din industrie, ajustate în funcție de specificul țării), prin colectarea de opinii din activitățile de consultare a pieței și/sau prin bazarea pe datele furnizate de însăși Autoritatea Contractantă, deoarece ea are, de obicei, experiență anterioară cu proiecte de natură similară în țară (chiar dacă nu sunt PPP-uri).

Trebuie subliniat că există o serie de probleme practice de care trebuie să se țină seama în momentul în care se realizează estimarea preliminară a costurilor proiectului. Acestea includ, dar nu se limitează la:

- Subestimarea costurilor viitoare și, prin urmare, a bugetului prestabilit. Pentru a evita această situație, Autoritatea Contractantă trebuie să stabilească un „pachet de suportabilitate” care să lase o marjă suficientă în cazul în care ofertele primite de pe piață vor avea un preț mai ridicat decât cel estimat;
- Estimarea doar a costurilor de capital de construcție (fără a lua în considerare costurile aferente ciclului de viață) sau estimarea costurilor de operare și întreținere pe baza costurilor serviciului public actual, care sunt de obicei mai mici decât cele dintr-un proiect de PPP, deoarece standardele într-un proiect de PPP sunt de obicei mai ridicate; și
- Ignorarea posibilității ca inflația costurilor de construcție să fie mai mare decât cea preconizată. Pentru a evita această situație sau pentru a minimiza impactul, Autoritatea Contractantă poate alege să adauge o rezervă pentru situații neprevăzute care poate fi estimată, în linii mari, la aproximativ 10% din costurile de construcție.

Metoda anuității poate fi utilizată ca o abordare alternativă pentru estimarea plăților periodice efectuate de administrația publică pe durata contractului. Aceasta se poate face pe baza estimării aproximative a cheltuielilor de investiții, a costului mediu ponderat al capitalului (WACC) estimat care rezumă și aproximează condițiile de finanțare, și a duratei preconizate a contractului. Trebuie remarcat că acestea vor conduce la o estimare foarte generală și ar putea subestima costurile totale ale proiectului, deoarece această estimare nu include costurile de operare și de întreținere, care sunt deosebit de sensibile la inflație și care, în cazul anumitor proiecte de PPP, ar putea constitui o proporție semnificativă din costurile totale ale proiectului.

Vă rugăm consultați Anexa 1 pentru un fișier Excel care prezintă un exemplu de lucru simplificat.

3.1.1.2 Identificarea preliminară a surselor de finanțare și a suportabilității

Luarea în considerare a sursei (surselor) de finanțare trebuie evaluată încă din prima etapă. Înainte de a trece la etapa următoare, este important să existe cel puțin o viziune generală cu privire la următoarele întrebări:

- 1) Va necesita proiectul sprijin financiar din partea administrației publice (ca de exemplu, pentru a achita plățile de disponibilitate și/sau pentru a contribui la cheltuielile de capital inițiale)?
- 2) În caz afirmativ, există un buget sau un alt mecanism disponibil pentru a achita un astfel de sprijin?

În cadrul procesului bugetar din România, elaborarea și deciziile privind proiectul de buget anual se bazează pe cadrul bugetar pe termen mediu de 4 ani. Cu toate acestea, planurile de cheltuieli pe termen mediu nu au același

orizont de timp precum contractele de PPP pe termen lung. În conformitate cu *Legea Nr. 500 din 11 iulie 2002 privind finanțele publice* și cu *Legea Nr. 273 din 29 iunie 2006 privind finanțele publice locale*, pentru a realiza angajamente pe mai mulți ani, precum proiectele de PPP, ordonatorii de credite trebuie să încheie angajamente legale în limitele creditelor de angajament aprobate prin buget pentru exercițiul bugetar respectiv. În plus, în fiecare an, Ministerul Finanțelor (MF) stabilește limitele de cheltuieli care sunt aprobate de Guvern pentru anul bugetar pentru fiecare ordonator principal de credite. Cu toate acestea, chiar dacă procesul de elaborare a bugetului României nu se concentrează pe costurile viitoare dincolo de termenul mediu de 4 ani ca factori de decizie, este o bună practică să se urmărească angajamentele anuale totale preconizate (luând în considerare inflația plăților) dincolo de ciclul bugetar de 4 ani pentru a avea o imagine mai clară asupra costurilor viitoare și pentru a le oferi finanțatorilor o imagine asupra modului în care sunt bugetate proiectele și pentru a le oferi confortul că Guvernul va fi capabil să își îndeplinească angajamentele contractuale pe termen lung. Compararea estimărilor anuale de costuri cu bugetul previzionat permite să se verifice dacă proiectul este aliniat la constrângerile și prioritățile bugetare și, prin urmare, dacă este suportabil în cadrul bugetului.

Limite privind angajamentele fiscale legate de PPP-uri

Este o bună practică internațională ca administrațiile publice să adopte limite privind angajamentele fiscale directe legate de PPP-uri, pentru a evita blocarea unei părți prea mari din buget în angajamente de plată fixe pe termen lung prin contracte de PPP (fie în cadrul unui sector, fie la nivel general) și pentru a se asigura că flexibilitatea viitoare a cheltuielilor în alte domenii nu este limitată în mod excesiv. Aceste limite pot fi stabilite în funcție de tipul de Autoritate Contractantă și de dimensiunea și prioritatea proiectului. Totuși, în mod normal, astfel de limite nu sunt necesare în etapele inițiale ale programelor de PPP, cum este cazul României, iar cadrul legal românesc nu impune în prezent astfel de limite.

În Tabelul 1 de mai jos sunt prezentați câțiva dintre indicatorii posibili de suportabilitate.

Tabelul 1: Indicatori de suportabilitate

Angajament fiscal	Cost	Indicator de suportabilitate fiscală (inclusiv proiecții pe durata contractului de PPP, dincolo de orizontul pe termen mediu)
Obligații directe	- Contribuții de capital estimate ale administrației publice la proiect Plăți de disponibilitate anuale estimate - Valoarea actuală netă (VAN)	- Costul anual ca procent din bugetul ministerului sau al agenției sectoriale, și din veniturile naționale anuale / deficit-excedent bugetar - Costul ca procent din datoria publică națională - Costul ca procent din PIB
Obligații contingente	- Plată anuală estimată sau plată medie preconizată - Valoarea actuală netă (VAN) (Cazuri de bază/cazuri nefavorabile)	- Costul ca procent din venitul ministerului sau al agenției sectoriale, și din veniturile naționale anuale / deficit-excedent bugetar - Costul ca procent din linia de contingență - Costul ca procent din datoria publică - Costul ca procent din PIB

În plus față de cadrul bugetar, ar putea exista mecanisme de finanțare suplimentare ale UE, cum ar fi combinarea instrumentelor financiare într-o structură de PPP ca sursă suplimentară de finanțare pentru a susține costurile proiectului. Regulamentul de Stabilire a Dispozițiilor Comune pentru actuala perioadă de programare oferă

informații mai detaliate cu privire la acest subiect și detaliază modalitățile de accesare a acestor mecanisme⁷. Totuși, astfel de structuri, deși teoretic posibile, nu au fost utilizate pe scară largă până în prezent.

În PPP-urile bazate pe plăți efectuate de utilizatori, trebuie evaluate disponibilitatea și capacitatea utilizatorilor facilității de a plăti pentru serviciile furnizate de societatea de proiect. În cazul în care costul preconizat al serviciilor sau tariful este mai mare decât disponibilitatea sau capacitatea de plată, atunci este posibil ca administrația publică să fie nevoită să ofere un anumit sprijin financiar: acesta ar putea consta în plata parțială a costurilor de capital ale proiectului și/sau în utilizarea unei combinații între plăți de disponibilitate efectuate de administrația publică și tarife de utilizare (această abordare este uneori utilizată, de exemplu, în proiectele de transport urban). Acesta va fi unul dintre factorii care stau la baza deciziei de a continua proiectul, iar dacă studiul de fezabilitate arată că proiectul propus ar avea ca rezultat un nivel de angajamente fiscale care nu este suportabil în cadrul bugetului, atunci domeniul de aplicare și structura proiectului trebuie reconsiderate.

Dacă rezultatele evaluării preliminare a suportabilității în Studiului de Fezabilitate arată că nivelul preconizat al plăților efectuate de administrația publică este probabil să se încadreze în bugetele disponibile, iar proiectul trece la următoarea etapă de pregătire a PPP-ului, evaluarea preliminară a suportabilității va fi dezvoltată în continuare folosind estimări mai precise ale costurilor și veniturilor în modelul financiar, ca parte a Studiului de Fundamentare.

Ce?	Estimarea preliminară a costurilor și evaluarea suportabilității în Etapa 1: Identificarea și Selectarea Proiectului de PPP
Când?	Ca parte a Studiului de Fezabilitate.
Care este obiectivul?	Să se efectueze o evaluare la nivel general a costurilor și veniturilor aferente proiectului și să se determine dacă nivelul necesar de plăți efectuate de administrația publică rezultat se încadrează în bugetul Autorității Contractante sau în alte resurse publice.
Cum?	<ol style="list-style-type: none"> 1. Estimați nivelul preliminar al costurilor proiectului, atât al cheltuielilor de capital, cât și al cheltuielilor de operare, al veniturilor și nivelul rezultat al plăților necesar a fi efectuate de administrația publică pe durata contractului de PPP (pe baza informațiilor disponibile în etapa studiului de fezabilitate). 2. Determinați nivelul plăților necesar a fi efectuate de administrația publică ca procent din veniturile/bugetul anual al Autorității Contractante și verificați dacă proiectul este conform cu constrângerile bugetare.
Cine este responsabil?	<p>Autoritatea Contractantă, cu îndrumare din partea UMIP.</p> <p>Rețineți că, în această etapă, decizia de a continua un proiect sub formă de PPP nu a fost încă luată și este posibil ca în această etapă să nu fi fost angajați consultanți. Este probabil ca aceștia să fie angajați începând cu Etapa 2.</p> <p>În cazul proiectelor naționale de PPP, în această etapă, MF ar trebui să ofere o aprobare preliminară cu privire la suportabilitatea proiectului.</p>
Care sunt efectele?	Împreună cu Analiza Potențialului de implementare sub formă de PPP și cu Evaluarea și Alocarea Preliminară a Riscurilor, această evaluare preliminară a suportabilității va

⁷ Regulamentul UE privind dispozițiile comune 2021-2027, Combinarea instrumentelor financiare și a granturilor în cadrul fondurilor de gestionare partajată în perioada de programare 2021-2027, 2021 (https://www.fi-compass.eu/sites/default/files/publications/Combination%20of%20financial%20instruments%20and%20grants_1.pdf)

	<p>contribui la fundamentarea deciziei de a sprijini evaluarea și dezvoltarea ulterioară a proiectului ca PPP potențial. Dacă evaluarea suportabilității indică în mod clar că nu există surse de finanțare disponibile pentru acest proiect, nu există niciun motiv pentru a trece la următoarea etapă de pregătire a proiectului.</p> <p>Dacă proiectul trece la faza următoare, atunci estimările privind costurile și veniturile proiectului precum și suportabilitatea acestuia vor fi revizuite și reevaluate în detaliu în etapa de Studiului de Fundamentare.</p>
Care este rezultatul?	Estimarea preliminară a costurilor și evaluarea suportabilității.

3.1.2 Evaluarea Suportabilității cu Ajutorul unui Model Financiar în Etapa 2: Pregătirea unui Studiu de Fezabilitate & Fundamentare

Cea de-a doua etapă a procesului de evaluare a suportabilității are loc în contextul Studiului de Fezabilitate & Fundamentare. Articolul 19 din *Ordonanța de urgență a Guvernului Nr. 39 din 10 mai 2018 privind parteneriatul public-privat* prevede că Studiul de Fundamentare trebuie să evidențieze gradul de suportabilitate a proiectului ca fiind una dintre componentele principale care justifică implementarea proiectului sub formă de PPP. Prezentul ghid descrie toate cerințele pentru evaluarea suportabilității unui proiect ca o componentă a Studiului de Fezabilitate & Fundamentare.

Pentru toate celelalte cerințe ale Studiului de Fundamentare (care nu sunt direct legate de evaluarea suportabilității), vă rugăm să consultați Anexa 2 din Ghidul Național privind Procesele de Pregătire și de Achiziție aferente PPP-urilor.

Punctul de plecare pentru evaluarea suportabilității în Etapa 2 este rezultatul estimării preliminare a costurilor și al evaluării suportabilității din Etapa 1: Identificarea și Selectarea Proiectelor de PPP. Estimările costurilor și evaluarea suportabilității din Etapa 1 vor trebui revizuite și actualizate, având în vedere informațiile noi și mai detaliate din alte componente ale Studiului de Fezabilitate & Fundamentare, cum ar fi:

- Evaluarea fezabilității tehnice
- Estimări mai detaliate ale costurilor și veniturilor
- Evaluarea pieței/a cererii;
- Evaluarea și alocarea riscurilor.

Una dintre părțile esențiale ale Studiului de Fezabilitate & Fundamentare este pregătirea estimărilor de costuri aferente proiectului (cheltuieli de capital și de operare, precum și structura de finanțare și costurile de finanțare preconizate) în conformitate cu specificațiile privind rezultatul, astfel încât să poată fi evaluate suportabilitatea proiectului și nivelul de performanță dorit anterior lansării procedurii de atribuire. Astfel, surprizele neplăcute legate de preț (de exemplu, toate ofertele depuse au prețul mai ridicat decât se aștepta și depășesc bugetul disponibil) pot fi prevenite pe cât posibil. În contextul actual de inflație ridicată și imprevizibilă a costurilor de construcție, ar putea fi luate în considerare mecanisme de împărțire a acestor riscuri între partenerii publici și cei privați. Autoritatea Contractantă ar trebui să formuleze ipoteze realiste privind costurile pe baza informațiilor disponibile și să utilizeze modelul financiar și consultarea pieței pentru a testa diverse mecanisme de împărțire a riscurilor legate de costurile de construcție în ce privește suportabilitatea și acceptarea lor de către piață.

3.1.2.1 Rolul modelului financiar

Ca parte a studiului de fundamentare și cu ajutorul consultanților, Autoritatea Contractantă trebuie să elaboreze un model financiar detaliat al proiectului, care să includă estimările de costuri, cerințele de subvenționare și de finanțare pe parcursul duratei de viață a proiectului de PPP, pe măsură ce devin disponibile informații mai detaliate. Autoritatea Contractantă utilizează modelul financiar în următoarele scopuri:

- În cazul PPP-urilor bazate pe plăți de disponibilitate sau pe alte plăți efectuate de administrația publică, modelul financiar este utilizat pentru a prognoza nivelul și calendarul tarifului de disponibilitate sau al tarifului pentru serviciu care vor fi stipulate ulterior în contractul de PPP încheiat între ofertantul câștigător și Autoritatea Contractantă. În special, modelul financiar permite determinarea valorii tarifului de disponibilitate sau a tarifului pentru serviciu care este necesară pentru ca proiectul să fie viabil din punct de vedere financiar. În această etapă, acest tarif reprezintă cea mai bună estimare a tarifului de disponibilitate pe care ofertanții este probabil că o vor prezenta (suma exactă rezultată poate varia în funcție de costurile specifice ale fiecărui ofertant). Onorariul solicitat de ofertantul câștigător va fi documentat în contractul de PPP și va trebui plătit de Autoritatea Contractantă contractantului privat pe durata contractului de PPP. Autoritatea Contractantă ar trebui să estimeze tariful de disponibilitate sau de serviciu pe durata de viață a proiectului pentru a evalua suportabilitatea proiectului și pentru a-și pregăti bugetul. Dacă tariful de disponibilitate sau de serviciu estimat depășește bugetul disponibil al Autorității Contractante, atunci Autoritatea Contractantă poate constata că trebuie să reducă domeniul de aplicare al proiectului. Dacă acest lucru cauzează probleme legate de faptul că proiectul nu mai poate satisface nevoile identificate, atunci Autoritatea Contractantă ar putea fi nevoită să ia în considerare posibilitatea de a nu continua proiectul în regim de PPP în momentul respectiv.
- În cazul PPP-urilor bazate pe tarife de utilizare, modelul financiar este utilizat pentru a estima valoarea tarifului care va trebui colectat de la utilizatorii serviciilor aferente proiectului pentru ca proiectul să fie viabil din punct de vedere financiar. În acest caz, tarifele nu sunt plătite de Autoritatea Contractantă, ci de către utilizatorii proiectului. Totuși, este necesar să se estimeze valoarea tarifului de utilizare pentru a evalua suportabilitatea acestuia pentru utilizatori. Dacă tariful de utilizare rezultat pare a fi prea ridicat (de exemplu, este considerat a nu fi suportabil pentru anumite grupuri sociale), atunci ar putea fi necesar sprijinul administrației publice pentru proiect, iar modelul financiar va servi drept instrument pentru a determina nivelul de sprijin din partea administrației publice necesar pentru a face proiectul viabil din punct de vedere financiar.
- În plus, pot fi comparate diferite tipuri de sprijin din partea administrației publice (cum ar fi granturile inițiale, granturile periodice, împrumuturile de concesiune, garanțiile) pentru a determina cel mai eficient pachet de sprijin.

Modelul financiar de PPP permite pregătirea unei estimări privind impactul asupra bugetului public pe durata contractului de PPP. Această prognoză se referă la nivelul și calendarul cheltuielilor de numerar ale administrației publice în cadrul contractului de PPP și este relevantă pentru gestionarea trezoreriei (în sensul că Autoritatea Contractantă trebuie să dispună în orice moment de suficiente resurse de numerar pentru a-și îndeplini obligațiile de plată față de partenerul privat). Această prognoză este preliminară și va fi actualizată pe măsură ce devin disponibile mai multe informații (de exemplu, prin consultarea pieței). Există, totodată, o suprapunere cu evaluarea Eficienței Economice, deoarece o formă a modelului financiar de PPP va fi, de asemenea, utilizată pentru a compara opțiunea de implementare sub formă de PPP cu Comparatorul Sectorului Public (dar este important să nu se confunde analiza pentru scopuri de eficiență economică a proiectelor de PPP cu analiza în scop de suportabilitate, chiar dacă ele pot implica modele financiare similare), dar, în mod clar, ipotezele datelor de intrare relevante utilizate trebuie să fie aceleași. Ulterior, în etapa de atribuire, modelul financiar de PPP poate fi utilizat pentru a compara și a verifica în mod logic ipotezele inițiale ale administrației publice cu cele utilizate de ofertanți și poate fi actualizat în continuare pe baza propunerii financiare finale a ofertantului câștigător sau poate fi utilizat pentru a pune sub semnul întrebării unele dintre ipotezele de cost utilizate de ofertanți. Cu toate

acestea, ca parte a Studiului de Fezabilitate & Fundamentare, estimările inițiale sunt utilizate pentru a evalua suportabilitatea pe termen lung a proiectului pe durata preconizată a contractului de PPP.

Evaluarea suportabilității ar trebui să includă o listă de plăți contingente și, dacă este posibil, estimări ale valorilor potențiale ale acestora.⁸

În plus, modelul financiar este utilizat pentru a testa sensibilitatea plăților efectuate de administrația publică estimate la diverși parametri și ipoteze de cost, pentru a evalua soliditatea viabilității financiare (din perspectiva contractantului) și a suportabilității (din perspectiva Autorității Contractante). Aceasta poate include sensibilitatea la cerere, veniturile contractantului, inflație, cheltuieli de investiții, diverse elemente de costuri de operare, ipoteze privind costurile de finanțare (rentabilitatea necesară și procentul de capital propriu necesar, ipotezele privind costul datoriei etc.), printre altele.

3.1.2.2 Structura modelului financiar

În etapa studiului de fundamentare, modelul financiar al PPP-ului este inclus, de obicei, în domeniul de activitate al consultanților în tranzacții ai Autorității Contractante. În general, modelul financiar include modulele prezentate în Tabelul 2 de mai jos.

Tabelul 2: Modulele unui model financiar

• Date de intrare	Toți parametrii datelor de intrare, împărțiți în secțiuni: date ale proiectului, cheltuieli de capital, cheltuieli de operare, venituri, finanțare, impozite, ...
• Timp și escaladare	Calendarele temporale (perioada modelului, perioada de construcție, perioada de operare, printre altele) și indicii de preț/inflație.
• Cheltuieli de capital	Costurile de dezvoltare și de construcție, eșalonate în timp, pe bază de angajamente.
• Cheltuieli de operare	Costuri de întreținere și de operare, eșalonate în timp, pe bază de angajamente.
• Venituri și alte intrări de fonduri	Fluxuri de venituri (și orice intrări de fonduri, de exemplu, pentru a plăti parțial cheltuielile de investiții).
• Intrări de finanțare	Intrări presupuse sub formă de capitaluri proprii și diverse tipuri de datorii (împrumuturi pe termen scurt, datorii subordonate, împrumuturi de concesiune, împrumuturi bancare, printre altele). Fiecare formă de finanțare cu condiții diferite (dobânzi, comisioane, printre altele) trebuie să fie modelată separat.
• Ieșiri de finanțare	Modelarea fluxurilor de numerar legate de serviciul datoriei: dobânzi, comisioane, rambursarea datoriei și plata dividendelor din acțiuni
• Conturi de rezervă	Stabilirea și forma conturilor de rezervă, precum contul de rezervă al serviciului datoriei (CRSD) și conturile de rezervă pentru întreținere (CRÎ).
• Capital circulant	Modelarea termenelor de plată a costurilor și veniturilor, care determină soldurile conturilor de creanțe și de datorii.
• Contabilitate și impozite	Modelarea elementelor contabile, în special:

⁸ Pentru o explicație detaliată cu privire la obligațiile contingente, vă rugăm să consultați resursele publice existente, cum ar fi *Analiza și Gestionarea Riscurilor Fiscale - Cele mai bune practici, FMI, 2016*; *Gestionarea Obligațiilor Contingente în Parteneriatele Public-Private, Irwin, Mokdad, 2010*; *Guvernul la Risc: Obligațiile Contingente Și Riscul Fiscal, Banca Mondială, 2002*. Se recomandă ca Guvernul României să elaboreze un cadru detaliat și orientări pentru gestionarea angajamentelor fiscale și a obligațiilor contingente care decurg din contractele de PPP, în conformitate cu bunele practici internaționale.

	<ul style="list-style-type: none"> – crearea și deprecierea/amortizarea activelor; – profituri și impozitul pe profit; – dividende; – taxa pe valoarea adăugată. <p>Elementele contabile trebuie să fie modelate în conformitate cu standardele naționale de contabilitate și cu normele fiscale. Dacă nu sunt disponibile standarde contabile naționale, trebuie să se respecte standardele internaționale de contabilitate (IAS și IFRS).</p>
<ul style="list-style-type: none"> • Situații financiare 	<p>În acest modul, rezultatele din modulele anterioare sunt reunite în trei situații financiare:</p> <ul style="list-style-type: none"> – situația fluxurilor de numerar; – contul de profit și pierdere; – bilanț.
<ul style="list-style-type: none"> • Rate 	<p>Calcularea ratelor financiare (rata internă de rentabilitate a proiectului, rata internă a rentabilității capitalului propriu, raportul de acoperire a serviciului datoriei (DSCR), gradul de îndatorare, printre altele).</p>

Modelul financiar de PPP permite analiza tuturor aspectelor legate de fezabilitatea financiară. Prin urmare, proiectul este considerat fezabil dacă:

- rentabilitatea pentru acționari este mai mare sau egală cu rata țintă de rentabilitate;
- împrumuturile pot fi rambursate la timp;
- soldul de numerar rămâne pozitiv;
- DSCR-urile minime depășesc nivelurile preconizate a fi prevăzute în acordul de finanțare al contractantului privat;
- rata de îndatorare nu depășește nivelul maxim care va fi prevăzut în acordul (acordurile) de finanțare al (ale) contractantului privat.

Dacă se constată că proiectul nu este fezabil din punct de vedere financiar, atunci trebuie explorate soluții alternative, cum ar fi:

- ajustarea plăților/tarifului de disponibilitate;
- modificarea domeniului de aplicare a proiectului;
- implementarea proiectului în etape;
- ajustarea perioadei contractuale astfel încât contractantul să aibă mai mult timp la dispoziție pentru recuperarea investiției inițiale;
- furnizarea de forme suplimentare de sprijin financiar din partea administrației publice (de exemplu, pentru o parte din cheltuielile de investiții).

Modelul financiar de PPP permite determinarea măsurii în care soluțiile de mai sus pot fi puse în aplicare pentru a obține fezabilitatea financiară a proiectului.

Există diverse modele și standarde stabilite pentru modelele financiare de PPP, cum ar fi Standardul FAST⁹. Cerințele și standardele vor constitui o parte importantă a termenilor de referință pentru Consultanții în Tranzacții, care ar trebui să asiste Autoritatea Contractantă cu elaborarea modelului financiar și să contribuie la selectarea ipotezelor adecvate care vor fi utilizate.

⁹ <https://www.fast-standard.org/>

3.1.2.3 Modelul financiar pentru evaluarea suportabilității din perspectiva administrației publice

În vreme ce evaluarea fezabilității financiare a proiectului se realizează din punctul de vedere al contractantului, scopul modelului este să îi permită Autorității Contractante să efectueze o evaluare a suportabilității și, prin urmare, să identifice consecințele financiare ale proiectului de PPP pentru bugetul public. Aceasta include evaluarea sprijinului necesar din partea administrației publice și a obligațiilor de plată directe și contingente.

Pentru evaluarea angajamentelor financiare preconizate ale administrației publice, modelul financiar prognozează următoarele elemente ale fluxurilor de numerar care trebuie finanțate din, sau să se regăsească în, bugetul Autorității Contractante sau al altor entități publice:

- Obligațiile de plată directe:
 - tariful de disponibilitate plătit de Autoritatea Contractantă;
 - subvenții de capital (subvenții inițiale pentru a acoperi o parte din cheltuielile de capital);
 - granturi în natură (de exemplu, grant pentru utilizarea terenurilor necesare construirii proiectului);
 - subvenție anuală fixă; subvenție plătită în timpul perioadei de operare, cum ar fi finanțarea deficitului de viabilitate;
 - deduceri fiscale;
 - tarife de concesiune, dacă este cazul, plătite de contractant Autorității Contractante.
- Obligații de plată contingente
 - compensații în cazul unor evenimente de risc;
 - ratele de distribuire în cadrul garanțiilor de împrumut (dacă este cazul);
 - plăți în caz de încetare anticipată a contractului.

Pentru obligațiile de plată contingente, modelul financiar estimează cheltuielile fiscale care vor apărea în cazul în care se produce un anumit risc sau eveniment de încetare. Pentru a obține o estimare a cheltuielilor fiscale preconizate, aceste informații se combină cu estimările privind probabilitatea ca acest risc sau eveniment de încetare să se producă.

3.1.2.4 Note privind elaborarea modelelor financiare

Există anumite aspecte legate de elaborarea modelelor financiare care sunt important de reținut:

- Deoarece evaluarea suportabilității se bazează pe estimarea costurilor viitoare, se poate adăuga o marjă rezonabilă la costurile preconizate pentru a permite eventuale modificări ale ipotezelor de cost. Prin urmare, modelul financiar ar trebui să includă o serie de analize de sensibilitate și să lase o marjă suficientă pentru situația în care costurile se dovedesc a fi subestimate, iar ofertele reale sunt mai oneroase decât cele preconizate. Aceasta va indica nivelul maxim al plăților efectuate de administrația publică ce ar putea fi necesare, adesea denumit buget sau „pachet de costuri”.
- Toate estimările de costuri și venituri trebuie exprimate în termeni nominali (adică, ajustate în funcție de inflație) pentru a determina viitoarele fluxuri de plăți nominale așteptate de la administrația publică.
- O altă problemă poate rezulta din supraestimarea veniturilor preconizate aferente proiectului sau din supraestimarea veniturilor preconizate din vânzarea unor terenuri publice de la care se așteaptă că ar putea fi folosite pentru a finanța o parte din investiția inițială.
- Pentru a evita subestimarea costurilor, acestea ar trebui să se bazeze mai degrabă pe costurile solicitate efectiv de piața privată decât pe costurile unui serviciu similar furnizat de sectorul public, deoarece costurile de piață ar putea fi mai mari (de exemplu, reflectând costurile reale pe termen lung pentru menținerea proiectului la standardele solicitate).

- În general, tarifele de disponibilitate și de serviciu nu ar trebui să fie „modelate” sau manevrate în așa fel încât să pară scăzute la începutul contractului (și mai mari în anii următori) pentru a arăta că proiectul este suportabil numai în primii ani de derulare a contractului.

Ce?	Evaluarea suportabilității utilizând un Model Financiar în Etapa 2: Pregătirea unui Studiu de Fezabilitate & Fundamentare
Când?	Ca parte a Studiului de Fezabilitate & Fundamentare
Care este obiectivul?	Efectuarea unei evaluări cuprinzătoare a suportabilității proiectului și determinarea obligațiilor de plată directe și contingente și verificarea fezabilității bugetare a plăților necesare a fi efectuate de către administrația publică
Cum?	<ol style="list-style-type: none"> 1. Revizuiți și actualizați estimările de costuri din Etapa 1. 2. Elaborați un model financiar al proiectului care să includă estimările de costuri și cerințele de numerar pe durata de viață a proiectului de PPP estimate în etapa anterioară și să calculeze nivelul și calendarul plăților necesar a fi efectuate de către administrația publică. 3. Actualizați modelul financiar pe durata pregătirii proiectului pe baza noilor informații provenite din componentele studiului de fundamentare precum și a opiniilor primite în urma consultării pieței. <div style="background-color: #1a3d4d; color: white; padding: 10px; text-align: center; margin: 10px 0;"> <p>Pentru o explicație a conceptului de consultare a pieței, vă rugăm să consultați <i>Ghidul Național privind Procesele de Pregătire și de Achiziție aferente PPP-urilor.</i></p> </div> <ol style="list-style-type: none"> 4. Determinați nivelul plăților necesar a fi efectuate de administrația publică ca procent din veniturile/bugetul anual al Autorității Contractante sau capacitatea Autorității Contractante de a asigura serviciul datoriei efective și verificați dacă proiectul este conform constrângerilor bugetare.
Cine este responsabil?	<p>Autoritatea Contractantă, cu îndrumarea UMIP și cu sprijinul consultanților săi tehnici și financiari.</p> <p>Odată finalizat, Studiul de Fezabilitate & Fundamentare trebuie înaintat Ministerului Finanțelor unde conformitatea proiectului cu criteriile de prioritizare va fi analizată de către Unitatea de Management al Investițiilor Publice iar concluziile sale vor fi prezentate conducerii Ministerului Finanțelor. Aplicarea criteriilor de evaluare și de prioritizare și examinarea aplicării lor de către MF nu sunt necesare pentru proiectele care sunt finanțate exclusiv din bugetele administrațiilor publice locale și pentru proiectele a căror valoare totală estimată nu depășește 100 de milioane de lei.</p> <p>În urma examinării de către Ministerul Finanțelor, Autoritatea Contractantă trebuie să prezinte Studiul de Fezabilitate & Fundamentare Consiliului Interministerial de Avizare a Lucrărilor Publice de Interes Național și Locuințelor (Consiliul Interministerial). Avizul Consiliului Interministerial nu este necesar pentru proiectele care sunt finanțate exclusiv din bugetele autorităților locale.</p> <p>Studiul de Fezabilitate & Fundamentare final trebuie supus aprobării Guvernului în cazul proiectelor administrației publice centrale sau aprobării autorităților publice locale în cazul proiectelor inițiate de autoritățile publice locale. În cazul proiectelor inițiate de autoritățile</p>

	locale care au nevoie de sprijin suplimentar de la bugetul de stat, vor fi necesare atât aprobarea autorităților publice locale cât și aprobarea Guvernului.
Care sunt efectele?	Un nivel estimat al plăților din bugete publice necesare și al datorii contingente.
Care este rezultatul?	Un model financiar și o evaluare a suportabilității care să facă parte din studiul de fundamentare.

3.1.3 Reconfirmarea și actualizarea evaluării suportabilității din Pasul 1 al Etapei 3: Atribuirea PPP-ului

Odată ce Studiul de Fezabilitate & Fundamentare este finalizat și se ia decizia de a continua, evaluarea suportabilității este rafinată pe baza proiectului de contract de PPP elaborat în Pasul 1 al Etapei 3 a Procesului de PPP.

Ce?	Reconfirmarea și actualizarea evaluării suportabilității din Pasul 1 al Etapei 3: Atribuirea PPP-ului
Când?	În etapa de elaborare a documentației de atribuire.
Care este obiectivul?	Rafinarea evaluării suportabilității proiectului și determinarea obligațiilor de plată directe și contingente.
Cum?	<ol style="list-style-type: none"> Revizuiți și actualizați nivelul și calendarul plăților efectuate de administrația publică din Etapa 2 pe baza proiectului de contract de PPP. Pregătiți lista obligațiilor de plată contingente și estimați datoriile contingente pe care administrația publică ar putea fi nevoită să le execute în baza proiectului de contract de PPP.
Cine este responsabil?	<p>Autoritatea Contractantă, cu îndrumarea UMIP și cu sprijinul consultanților săi tehnici și financiari.</p> <p>Înainte de a lansa proiectul pe piață, Autoritatea Contractantă trebuie să se asigure că bugetul pentru proiect va fi disponibil. Prin urmare, pentru proiectele de PPP ale administrației centrale, se poate solicita o aprobare preliminară a bugetului de la Ministerul Finanțelor. În cazul în care nu se obține o aprobare bugetară preliminară în această etapă, Autoritatea Contractantă riscă să se confrunte cu lipsa unei aprobări bugetare după ce a desfășurat întreaga procedură de atribuire, ceea ce poate fi nu numai în detrimentul proiectului, ci poate avea și un impact negativ asupra reputației administrației publice în fața investitorilor și operatorilor privați pentru proiectele de PPP.</p> <p>În absența unor prevederi legale care să impună o aprobare preliminară a bugetului de la Ministerul Finanțelor, se recomandă cu tărie ca Autoritatea Contractantă să verifice, ca parte a aprobării pe care o emite în această etapă, că vor fi disponibile resursele bugetare necesare pentru îndeplinirea tuturor obligațiilor de plată aferente proiectului de PPP.</p>
Care sunt efectele?	Un nivel estimat al plăților necesar a fi suportate de administrația publică și al datorii contingente.

Care este rezultatul?	Un model financiar perfecționat și evaluarea suportabilității.
-----------------------	--

3.1.4 Confirmarea finală a Evaluării Suportabilității Financiare a ofertei câștigătoare în Pasul 5 al Etapei 3: Atribuirea PPP-ului

Odată luată decizia de a trece la etapa de atribuire, estimările privind plățile ce trebuie efectuate de administrația publică sunt utilizate pentru a compara propunerile financiare ale ofertanților și pentru a compara gradul de suportabilitate al ofertelor. Dacă toate propunerile sunt semnificativ mai scumpe decât estimarea din modelul financiar, trebuie identificate cauzele acestei discrepanțe. Este posibil ca ipotezele din modelul financiar să fi fost prea optimiste. Totuși, există și posibilitatea ca ofertantul să fi supraestimat anumite elemente de cost (de exemplu, pentru a obține o performanță mai mare decât cea strict necesară pentru Autoritatea Contractantă). După finalizarea evaluării ofertelor, este necesar ca Autoritatea Contractantă să efectueze reconfirmarea finală a suportabilității pe baza ofertei ofertantului câștigător.

Ce?	Confirmarea finală a Evaluării Suportabilității Financiare a Ofertei Câștigătoare în Pasul 5 al Etapei 3: Atribuirea PPP-ului
Când?	În timpul evaluării ofertelor și al selectării ofertantului câștigător.
Care este obiectivul?	Evaluarea comparativă a propunerilor financiare ale ofertanților și verificarea gradului de suportabilitate a proiectului.
Cum?	<ol style="list-style-type: none"> 1. Comparați rezultatele și ipotezele modelelor financiare ale ofertanților cu estimările privind plățile ce trebuie efectuate de administrația publică. 2. Actualizați și clarificați ipotezele, dacă este necesar, în cadrul negocierilor cu ofertanții. 3. Confirmați gradul de suportabilitate a proiectului.
Cine?	<p>Autoritatea Contractantă, cu îndrumarea UMIP și cu sprijinul consultanților săi tehnici și financiari.</p> <p>În etapa următoare, Etapa 4: Semnarea Contractului de PPP și Închiderea Financiară, chiar înainte de semnarea contractului de PPP final, MF ar trebui să ofere aprobarea sa finală. În cazul proiectelor de PPP care implică sprijinul administrației centrale, MF ar trebui să aprobe AFDC care rezultă din contractul final de PPP pentru a se asigura că proiectul beneficiază de sprijinul necesar din partea MF pentru a fi realizat.</p>
Care sunt efectele?	Estimarea finală a suportabilității proiectului și a expunerii administrației publice.
Care este rezultatul?	Evaluarea Finală a Suportabilității

3.1.5 Verificarea finală și ajustarea bugetului în Pasul 3 al Etapei 4: Semnarea Contractului de PPP și Închiderea Financiară

În etapa de închidere financiară, modelul financiar este utilizat pentru a stabili tarifele de disponibilitate sau de serviciu în cazul în care acestea depind de ratele dobânzii la data închiderii financiare. Deoarece ofertanții trebuie să declare în ofertele lor un tarif de disponibilitate sau de serviciu fix, aceștia își asumă un anumit cost al datoriei și, prin urmare, riscul ratei dobânzii, întrucât ratele ar putea să sufere modificări (în sus sau în jos) până la momentul închiderii financiare. O modalitate de gestionare a acestei probleme este ca ofertanții să acopere rata dobânzii înainte de închiderea financiară prin intermediul unui *swaption*. (schimb de rate ale dobânzii)

În general, documentația de atribuire specifică ratele *swap* care urmează să fie utilizate de ofertanți pentru a putea compara ofertele. Aceste rate ar trebui să includă o marjă rezonabilă față de ratele pieței pentru a se asigura că proiectul rămâne suportabil.

Alternativ, pentru a gestiona același risc fără a încheia o operațiune de *swap*, Autoritatea Contractantă poate fi de acord să suporte riscul și beneficiul fluctuațiilor ratei dobânzii (de bază) între ratele de la momentul ofertei și ratele finale de la data închiderii financiare.

În orice caz, închiderea financiară și stabilirea ratei dobânzii la data închiderii financiare sunt responsabilitatea contractantului privat. Totuși, acest proces trebuie supravegheat de Autoritatea Contractantă și de consultanții săi financiari, iar Autoritatea Contractantă ar trebui să fie de acord cu termenii finali ai *swaption*-ului sau ai ajustării pentru împărțirea riscului asociat ratei dobânzii.

La acest moment nu se face nicio reevaluare a capacității de plată, dar bugetul este ajustat luând în considerare impactul fluctuațiilor ratei dobânzii.

Ce?	Verificarea finală și ajustarea bugetului în Pasul 3 al Etapei 4: Semnarea Contractului de PPP și Închiderea Financiară
Când?	În etapa de închidere financiară.
Care este obiectivul?	Stabilirea ratelor dobânzii și ajustarea bugetul proiectului.
Cum?	<ol style="list-style-type: none"> 1. Verificați impactul ratei <i>swap</i> sau al altui mecanism de împărțire a riscului asociat ratei dobânzii și supravegheați selecția acestuia. 2. Actualizați bugetul final al proiectului pe baza tarifelor finale de disponibilitate sau de serviciu.
Cine?	Autoritatea Contractantă, cu îndrumarea UMIP și cu sprijinul consultanților săi tehnici și financiari.
Care este rezultatul?	Verificarea finală și ajustarea bugetului.

Anexa 1: Exemple de calcul pentru estimarea preliminară a costurilor

După cum se menționează în Secțiunea **Error! Reference source not found.**, vă rugăm să consultați foaia de calcul Excel atașată pentru un exemplu de estimare simplificată a costurilor preliminare care să fundamenteze decizia de a trece la etapa Studiului de Fezabilitate & Fundamentare.