

D8. Procesele de pregătire și de achiziție aferente PPP-urilor

Metodologie și Ghid pentru Procesele de Pregătire și de Achiziție aferente PPP-urilor

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



Data: 07/09/2023

ABREVIERI

AC	Autoritatea/Entitatea Contractantă
ACB	Analiză Cost-Beneficiu
EPEC	Centrul European de Expertiză în domeniul PPP-urilor
AFPC	Angajamente Fiscale și Obligații Contingente
UIC	Unitatea Internă de Coordonare a Proiectelor de PPP
IPN	Invitație de Participare la Negociere
IPD	Invitație de Participare la Dialog
MF	Ministerul Finanțelor
ANAP	Agencia Națională pentru Achiziții Publice
INS	Institutul Național de Statistică
JOUE	Jurnalul Oficial al Uniunii Europene
UEIP	Unitatea de Evaluare a Investițiilor Publice
UMIP	Unitatea de Management al Investițiilor Publice
AI	Anunț de Intenție / Anunț Orientativ Periodic
PPP	Parteneriat Public-Privat
CSP	Comparatorul Sectorului Public
SEAP	Sistemul Electronic de Achiziții Publice
CT	Consultanți în Tranzacții
VfM	Eficiența Economică a proiectelor de PPP

CUPRINS

1.	SCOPUL ACESTUI DOCUMENT	5
1.1	Scopul acestui Ghid.....	5
1.2	Ghid de lectură.....	5
1.3	Definiție.....	6
1.4	Surse.....	7
2.	CADRUL INSTITUȚIONAL AL PPP-URILOR	8
2.1	Autoritatea Contractantă	8
2.2	Unitatea de Management al Investițiilor Publice	8
2.3	Ministerul Finanțelor	8
2.4	Guvernul / Autoritățile Locale	9
2.5	ANAP	9
2.6	INS.....	10
3.	PROCESUL DE PREGĂTIRE ȘI DE ACHIZIȚII PUBLICE.....	11
3.1	Graficul procesului	11
3.2	Etapa 1: Identificarea și selectarea proiectelor de PPP	12
3.3	Etapa 2: Elaborarea unui Studiu de Fezabilitate & Fundamentare.....	14
3.4	Etapa 3: Achiziția PPP-ului	19
3.5	Etapa 4: Semnarea contractului de PPP & Închiderea Financiară	29
4.	CONSULTANȚII ÎN TRANZACȚII	33
4.1	Importanța Consultanților în Tranzacții.....	33
4.2	Rolurile și responsabilitățile Consultanților în Tranzacții.....	33
4.3	Procesul de desemnare a unui Consultant în Tranzacții.....	34
	ANEXA 1: MODEL-CADRU AL STUDIULUI DE PREFEZABILITATE.....	35
	ANEXA 2: STRUCTURĂ PENTRU STUDIUL DE FEZABILITATE & PENTRU STUDIUL DE FUNDAMENTARE.....	36
	ANEXA 3: LISTA DE VERIFICARE PENTRU PREGĂTIREA PROIECTULUI DE PPP	39

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 pregătirea și achiziția proiectelor de PPP. Deși conceptele din acest Ghid pot fi aplicate și proiectelor de concesiune, domeniul de aplicare al prezentului document se limitează la PPP-uri, având în vedere că (spre deosebire de alte sisteme juridice) legea română distinge între PPP-uri și concesiuni, așa cum este descris mai jos. Cadrul stipulat în prezentul Ghid este fundamentat pe procesele și abordările privind pregătirea și achiziția PPP-urilor de pe piețele de PPP la nivel global și a fost adaptat la contextul PPP-urilor din România.

Prezentul Ghid completează *Ordonanța de Urgență Nr. 39/2018 privind Parteneriatul Public-Privat* (denumită în continuare „**Legea PPP**”), precum și anumite dispoziții cuprinse în principal în *Legea Nr. 98/2016 privind achizițiile publice* (denumită în continuare „**Legea Achizițiilor Publice**”), în *Legea Nr. 99/2016 privind achizițiile sectoriale* (denumită în continuare „**Legea Achizițiilor Sectoriale**”) și în *Legea Nr. 100/2016 privind concesiunile de lucrări și concesiunile de servicii* (denumită în continuare „**Legea Concesiunilor**”). Acest cadru legal trebuie respectat cu ocazia pregătirii și achiziționării proiectelor de PPP în toate etapele lor de maturitate (de exemplu, Studiul de Prefezabilitate, Studiul de Fezabilitate & Fundamentare și atribuirea ulterioară). Ghidul conține următoarele elemente:

- O prezentare generală a cadrului instituțional existent pentru pregătirea și achiziția proiectelor de PPP în România;
- Un proces prezentat pas cu pas de pregătire și achiziție a proiectelor de PPP în România (care presupune identificarea potențialelor proiecte de PPP prin intermediul Scanării Potențialului de Implementare sub Formă de PPP ca parte a studiului de prefezabilitate, pregătirea Studiului de Fezabilitate & Fundamentare, pregătirea și implementarea procedurii de atribuire și semnarea contractului de PPP). Sunt incluse îndrumări privind părțile responsabile pentru fiecare etapă a procesului, precum și aprobările formale necesare înainte de a trece la etapele următoarele ale procesului;
- Îndrumări privind rolul și numirea Consultanților în Tranzacții (CT) care să asiste Autoritatea Contractantă (AC) pe parcursul procesului de pregătire și de achiziție a PPP.

Prezentul Ghid nu înlocuiește, însă, activitatea detaliată de pregătire și de achiziție a PPP-urilor care trebuie efectuată de către AC – împreună cu consultanții săi în tranzacții / consultanții săi externi și cu UMIP – care va fi necesară pentru orice proiect de PPP ce urmează să fie atribuit.

1.2 Ghid de lectură

Capitolul 2 descrie cadrul instituțional pentru proiectele de PPP din România, incluzând toate părțile implicate pe parcursul procesului. **Capitolul 3** descrie fiecare etapă a procesului de pregătire și de achiziție a PPP-urilor. **Capitolul 4** descrie importanța desemnării Consultanților în Tranzacții pentru a asista AC pe parcursul procesului de pregătire și de achiziție a PPP-urilor.

Anexele 1 și 2 conțin **modele-cadru** pentru Studiul de Prefezabilitate și pentru Studiul de Fezabilitate & Fundamentare. **Anexa 3** conține o listă de verificare a pregătirii și achiziției PPP-urilor care trebuie urmată cu ocazia pregătirii proiectelor de PPP.

Prezentul document constituie îndrumarea generală în raport cu un set de ghiduri și de metodologii care fac parte din *Ghidul Național privind Procesele de Pregătire și de Achiziție aferente PPP-urilor*.

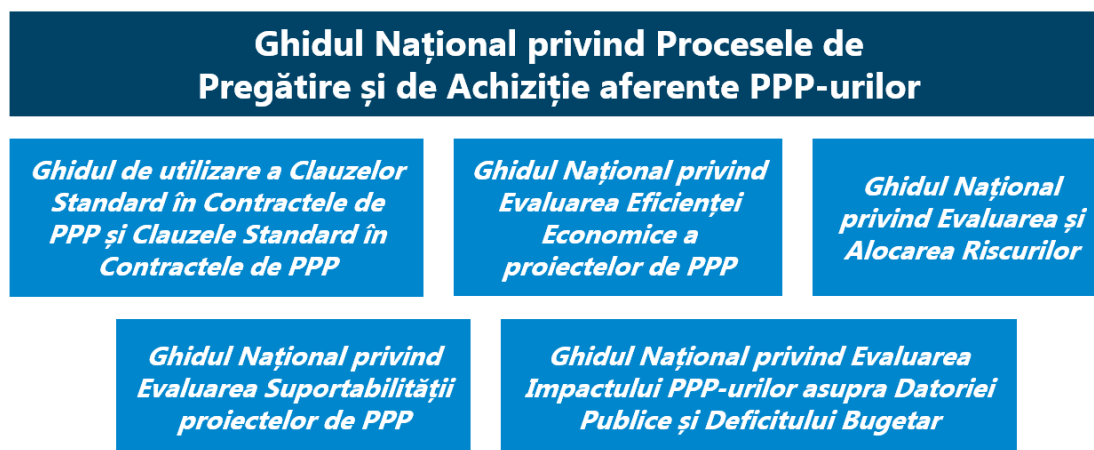
Deși Ghidul se limitează în special la etapele și procedurile generale care constituie procesul de pregătire și de achiziție a PPP-urilor, acesta face trimiteri la Ghiduri mai detaliate care conțin metodologii mai consacrate pentru

anumite activități care fac parte din procesul de pregătire și de achiziție a PPP-urilor. Aceste Ghiduri și activități includ următoarele:

- *Ghidul de utilizare a clauzelor standard în contractele de PPP și Clauze standard în contractele de PPP* conține îndrumări specifice privind redactarea unui contract de PPP pe baza unui set de clauze standard menite a fi utilizate în contractele de PPP din România;
- *Ghidul Național privind Evaluarea Eficienței Economice a proiectelor de PPP (VfM)* conține îndrumări și o metodologie specifice de evaluare a eficienței economice cu ocazia pregătirii și achiziției proiectelor de PPP;
- *Ghidul Național privind Evaluarea și Alocarea Riscurilor* conține îndrumări și o metodologie specifice privind identificarea, evaluarea și alocarea optimă a riscurilor în cadrul proiectelor de PPP;
- *Ghidul Național privind Evaluarea Suportabilității proiectelor de PPP* conține orientări și o metodologie specifice privind evaluarea suportabilității proiectului de PPP propus pe parcursul pregătirii și achiziției sale;
- În cele din urmă, *Ghidul Național privind Evaluarea Impactului PPP-urilor asupra Datoriei Publice și Deficitului Bugetar* conține îndrumări și o metodologie specifice privind evaluarea impactului proiectului de PPP asupra Datoriei Publice și Deficitului Bugetar.

Prin urmare, Ghidul trebuie lecturat în strânsă legătură cu procedurile și cu metodologia furnizate în aceste ghiduri suplimentare (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

1.3.1 Parteneriat Public-Privat

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

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

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

furnizarea de servicii. Aceste alte contracte pe termen lung sunt clasificate drept **contracte de Achiziție Publică** sau drept **Concesiuni**, în funcție de felul în care 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.

1.3.2 Achiziție & Atribuire

În cuprinsul prezentului document, sunt utilizați atât termenul de „achiziție” cât și termenul de „atribuire” (și toți termenii asociați lor). Atunci când se utilizează termenul „achiziție” (sau „proces de achiziție”), acesta se referă la întregul proces de achiziție pentru un proiect de PPP (inclusiv toate activitățile pregătitoare). Atunci când se utilizează termenul „atribuire”, acesta se referă în special la procedura de atribuire lansată pe piață.

1.4 Surse

Materialul din următoarele ghiduri privind pregătirea și achiziționarea PPP-urilor a fost încorporat în prezentul Ghid, fără a se face trimiteri suplimentare pe parcursul documentului:

- EPEC, *Ghid privind Parteneriatul Public-Privat* (2021)
- EPEC, *Manual privind Achiziția PPP-urilor, Parteneriatele Public-Private în Balcanii de Vest* (2018)

² Legea PPP, articolul 2

2. CADRUL INSTITUȚIONAL AL PPP-URILOR

Acest capitol enumeră instituțiile și comitetele implicate în pregătirea și achiziția proiectelor de PPP, împreună cu rolurile și responsabilitățile lor.

2.1 Autoritatea Contractantă

Autoritatea Contractantă (AC) este entitatea publică responsabilă pentru proiectul de PPP. Entitățile publice care se pot califica drept Autorități Contractante sunt acele părți identificate la articolul 7 din Legea PPP: *„Este partener public, în sensul prezentei ordonanțe de urgență, oricare dintre entitățile care sunt autorități contractante sau entități contractante în sensul art. 4 din Legea nr. 98/2016 privind achizițiile publice, cu modificările și completările ulterioare, al art. 4 din Legea nr. 99/2016, cu modificările și completările ulterioare, precum și al art. 9 și 10 din Legea nr. 100/2016 privind concesiunile de lucrări și concesiunile de servicii, cu modificările și completările ulterioare.”*

AC va fi responsabilă cu identificarea proiectelor în sectoarele lor și cu dezvoltarea acestora pe plan intern. AC va fi implicată în toate etapele de pregătire și de achiziție a proiectelor de PPP și este responsabilă cu angajarea consultanților, cu realizarea Studiilor de Prefezabilitate, Fezabilitate și Fundamentare pentru proiectele de PPP, cu pregătirea și implementarea procesului de achiziție, precum și cu implementarea și gestionarea contractului de PPP. Activitățile de pregătire și de achiziție a PPP-urilor se vor desfășura sub responsabilitatea Unității Interne de Coordonare a Proiectelor de PPP („UIC”) din cadrul AC.³

În cursul pregătirii unui proiect de PPP, AC va înființa organe dedicate. Pentru mai multe informații în acest sens, a se vedea Secțiunea 3.2.1 din prezentul Ghid.

2.2 Unitatea de Management al Investițiilor Publice

Unitatea de Management al Investițiilor Publice (UMIP) este o unitate specializată din cadrul Ministerului Finanțelor responsabilă pentru sprijinirea Autorităților Contractante în dezvoltarea proiectelor de PPP prin furnizarea de cunoștințe și de experiență de specialitate în ceea ce privește pregătirea și achiziția PPP-urilor.

Prin urmare, UMIP este disponibilă să furnizeze, în calitate de consultant, sprijin Autorităților Contractante în cursul etapelor de pregătire, de achiziție și de gestionare a contractelor aferente proiectelor de PPP individuale, inclusiv sprijin pentru a ajunge la încheierea comercială și financiară. Dacă se dorește, membrii din cadrul UMIP pot ocupa locuri în **Comisia de Evaluare**.

În plus, toate documentele pregătitoare și de achiziție care necesită aprobarea Guvernului și/sau a Ministerului Finanțelor trebuie să fie revizuite și avizate de către UMIP înainte de a fi prezentate spre aprobare. Deși această etapă nu este impusă de lege, toate proiectele de PPP care necesită contribuție financiară din partea administrației publice centrale trebuie să fie aprobate printr-o Hotărâre de Guvern și, prin urmare, trebuie să obțină aprobarea Ministerului Finanțelor. UMIP este departamentul specializat din cadrul MF care va analiza și revizui documentele necesare aferente acestei proceduri de aprobare. Prin urmare, interacțiunea cu UMIP și solicitarea de opinii din partea UMIP anterior depunerii proiectelor în vederea obținerii Aprobării Guvernului pot reduce riscul ca proiectele respective să necesite analize și studii suplimentare înainte să poată fi aprobate.

2.3 Ministerul Finanțelor

În afara UMIP, ca departament specializat în PPP-uri, alte departamente din cadrul Ministerului Finanțelor (MF) sunt, la rândul lor, actori importanți în cursul pregătirii și achiziției proiectelor de PPP, în special în ce privește suportabilitatea și disponibilitatea bugetară de la semnarea unui contract PPP, mai ales atunci când este necesar sprijinul administrației publice centrale pentru proiect.

³ A se vedea articolul 44 din Legea PPP.

Prin urmare, pe parcursul pregătirii și achiziției unui proiect de PPP este necesară o interacțiune regulată cu Ministerul Finanțelor și, pe parcurs, sunt necesare un număr de aprobări pentru continuarea pregătirii și achiziției proiectului de PPP.

2.4 Guvernul / Autoritățile Locale

Studiul de Fezabilitate & Fundamentare și contractul de PPP final anterior semnării trebuie să fie aprobate prin hotărâre a guvernului (în cazul proiectelor care implică administrația publică centrală) sau prin hotărâre a autorităților deliberative locale relevante – consilii locale sau consilii județene (în cazul proiectelor care nu implică administrația publică centrală)⁴. Documentația de atribuire (inclusiv proiectul de contract de PPP, care este inclus în documentația de atribuire) trebuie să fie aprobată de conducătorul Autorității Contractante⁵.

Hotărâri de Guvern pentru Proiectele de PPP Locale care necesită sprijinul administrației centrale

În timp ce rolurile și procesele instituționale aferente proiectelor de PPP ale administrației publice centrale precum și proiectelor de PPP ale administrației publice locale (fără necesități de finanțare din partea administrației publice centrale) sunt clare (a se vedea și mai departe în prezentul ghid), procesul este mai puțin clar pentru proiectele de PPP ale administrației publice locale care necesită finanțare din partea administrației publice centrale.

În cazul proiectelor de PPP ale administrației publice locale care au nevoie de finanțare din partea administrației publice centrale, în prezent nu este clar care entitate (entități) din administrația publică centrală este (sunt) principal responsabilă (responsabile) cu asistarea administrației publice locale cu pregătirea și achiziția unui proiect de PPP, cu alocarea finanțării necesare din partea administrației publice centrale și cu pregătirea și depunerea proiectului în vederea obținerii Aprobării Guvernului.

Pentru a îmbunătăți și a clarifica procesul de PPP pentru PPP-urile administrației publice locale care necesită finanțare din partea administrației publice centrale, se recomandă instituirea unui mecanism de sprijinire a proiectelor care implică o combinație de finanțare locală și națională pentru a asigura o abordare coordonată, precum și o identificare clară și o bugetare clară a diferitelor surse de finanțare pe termen lung pentru efectuarea plăților de disponibilitate. Deși acest mecanism nu există la momentul publicării prezentului ghid, există discuții în curs în vederea identificării mecanismelor adecvate acestui scop.

2.5 ANAP

Agenția Națională pentru Achiziții Publice (ANAP) este responsabilă pentru a se asigura că procesul de achiziție publică aferent proiectului de PPP a fost pregătit și implementat în conformitate cu cadrul legal și cu ghidurile aplicabile. ANAP nu își asumă un rol activ în timpul pregătirii documentației de atribuire a PPP-ului, dar poate efectua un control și o aprobare *ex ante* (din punct de vedere al calității și al conformării cu cadrul legal) ale documentației de atribuire⁶ și ale altor documente aferente achiziției în toate procedurile de atribuire pe care le selectează în acest scop⁷. Această etapă are loc după încărcarea documentației de atribuire aferente PPP-ului în Sistemul Electronic de Achiziții Publice (SEAP) (anterior publicării sale) și poate necesita contribuții suplimentare

⁴ Articolul 17 alin. (1) din Legea PPP.

⁵ Articolele 9 alin. (1) și 20 alin. (1) din anexa la H.G. nr. 395/2016 (pentru contractele de achiziții publice), articolele 9 alin. (1) și 22 alin. (1) din anexa la H.G. nr. 394/2016 (pentru contractele sectoriale), articolele 9 alin. (1) și 19 alin. (3) din anexa la H.G. nr. 867/2016 (pentru concesiuni).

⁶ Domeniul de aplicare al controlului *ex ante* este prevăzut la articolul 6 din O.U.G. nr. 98/2017.

⁷ Controlul *ex ante* efectuat de ANAP este reglementat de prevederile *Ordonanței de urgență a Guvernului nr. 98/2017* și de normele de aplicare a acesteia aprobate prin Hotărârea Guvernului nr. 419/2018. Metodologia de selecție este aprobată de președintele ANAP.

din partea Autorității Contractante⁸. ANAP poate fi consultat pe parcursul achiziției PPP-ului și în cursul elaborării și pregătirii documentației atribuire aferente PPP-ului, astfel încât aceasta din urmă să beneficieze de expertiza tehnică și juridică a ANAP în ceea ce privește cadrul legal al achizițiilor publice din România.

De asemenea, ANAP publică documente standardizate, formulare, materiale de îndrumare, manuale, interpretări și alte instrumente operaționale menite a fi utilizate de către entitățile publice. În special, ANAP a publicat pe site-ul său web un ghid detaliat pas cu pas privind modul de desfășurare a unui proces de achiziție publică, care acoperă etapa de planificare, etapa de atribuire (discutând separat fiecare tip de procedură de atribuire), precum și etapa de gestionare a contractului⁹. Aceste instrumente pot fi utilizate și în proiectele PPP în măsura în care nu sunt incompatibile cu cadrul legal aferent PPP-urilor.

2.6 INS

Institutul Național de Statistică (INS) este responsabil cu evaluarea impactului proiectului de PPP asupra datoriei publice și deficitului bugetar, în strânsă coordonare cu Eurostat. Interacțiunea cu INS are loc în mai multe etape pe parcursul procesului de pregătire și de achiziție a PPP-ului. Aceste interacțiuni sunt descrise în continuare în prezentul Ghid.

Pentru mai multe informații și îndrumări cu privire la rolul INS în tratamentul statistic al proiectului de PPP, vă rugăm să consultați *Ghidul Național privind Evaluarea Impactului PPP-urilor asupra Datoriei Publice și Deficitului Bugetar*.

⁸ A se vedea articolul 10 din O.U.G. nr. 98/2017 pentru o listă a documentelor care trebuie furnizate ANAP de către partenerul public în cazul în care procedura de atribuire este selectată pentru controlul *ex ante*.

⁹ Ghidul pas cu pas este prezentat în secțiuni separate, care pot fi accesate la următorul link:

<https://achizitiipublice.gov.ro/workflows/view/163>

Ghidul a fost actualizat periodic de către ANAP. Totuși, trebuie acordată întotdeauna atenție datei la care fiecare pagină a ghidului a fost actualizată ultima dată, întrucât cadrul legal poate suferi modificări frecvente.

3. PROCESUL DE PREGĂTIRE ȘI DE ACHIZIȚII PUBLICE

3.1 Graficul procesului

Procesul general de pregătire și de achiziție a PPP-urilor este indicat în Figura 2 și constă în următoarele etape:

- **Etapa 1: Identificarea și Selectarea Proiectului de PPP:** Prima etapă a pregătirii unui proiect de PPP constă în identificarea unui proiect care este potențial adecvat pentru achiziția în regim de PPP, deoarece nu toate proiectele sunt adecvate pentru a fi realizate în regim de PPP. Într-o primă etapă, se identifică proiectele și se efectuează studii preliminare (precum studiile de fezabilitate). Această etapă timpurie de identificare a proiectelor servește în principal la descrierea fundamentelor economice ale proiectului pentru a justifica investiția publică în proiect. Deși prezentul Ghid nu se concentrează pe identificarea și pe justificarea proiectelor în etapa lor inițială, este important să se identifice caracterul adecvat al unui proiect care urmează să fie realizat sub formă de PPP în această etapă timpurie de pregătire a sa. Pașii de urmat pentru identificarea proiectelor de PPP în această etapă timpurie sunt descriși în Secțiunea 3.2.
- **Etapa 2: Elaborarea unui Studiu de Fezabilitate & Fundamentare:** Odată identificat un proiect de PPP, următoarea etapă constă în elaborarea Studiului de Fezabilitate & Fundamentare detaliat aferent proiectului pentru a demonstra fezabilitatea sa tehnică, juridică, comercială și financiară, precum și suportabilitatea și eficiența economică rezultate din achiziția acestuia sub formă de PPP. Dacă rezultatul studiului indică un proiect fezabil și arată că opțiunea de implementare sub formă de PPP ar fi realistă și ar crea eficiență economică, proiectul poate fi pregătit pentru achiziție în etapa următoare. Pașii care trebuie urmați pentru pregătirea proiectului de PPP în această etapă sunt descriși în Secțiunea 3.3.

- **Etapa 3: Achiziția PPP-ului**

Dacă un proiect de PPP se dovedește fezabil, el poate fi achiziționat în mod formal de pe piață. Această etapă include pregătirea unui proiect de contract de PPP, pregătirea unei proceduri de atribuire, inclusiv a întregii documentații de atribuire și punerea în aplicare a procedurii de atribuire, până la evaluarea tuturor ofertelor depuse și selectarea unui ofertant câștigător. Diferiții pași de urmat în vederea achiziției unui proiect de PPP sunt descriși în Secțiunea 3.4.

- **Etapa 4: Semnarea Contractului de PPP și Închiderea Financiară**

Etapa finală a procesului de pregătire și achiziție a PPP-ului constă în finalizarea și semnarea contractului de PPP cu ofertantul câștigător, inclusiv susținerea tuturor proceselor necesare pentru închiderea financiară. Diferiții pași care fac parte din această etapă finală sunt descriși în Secțiunea 3.5.

Figura 2: Prezentare generală a procesului de pregătire și de achiziție a PPP-urilor

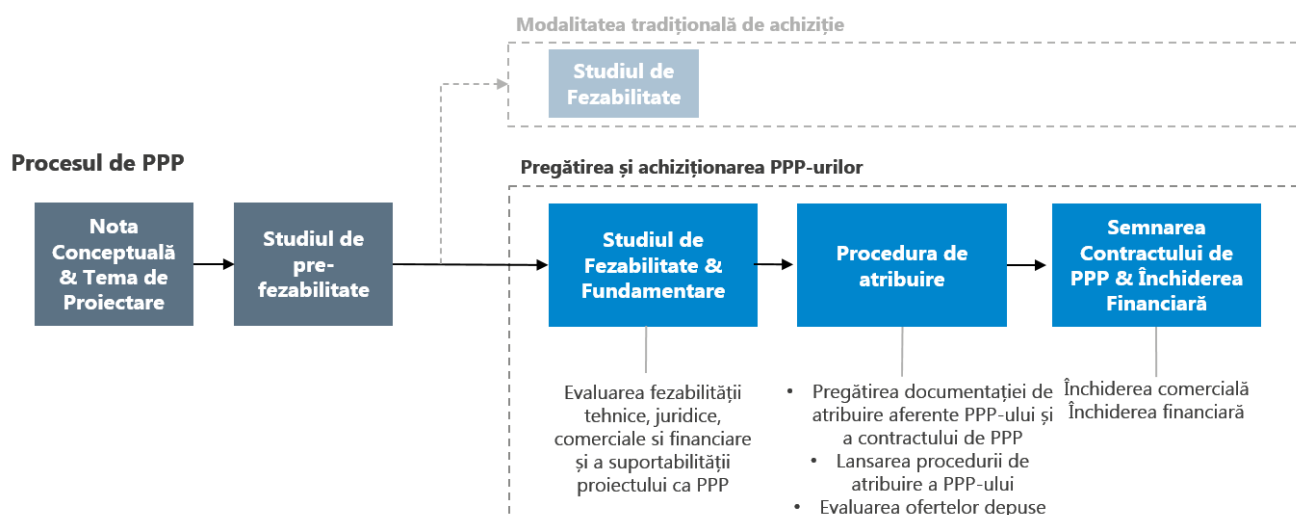
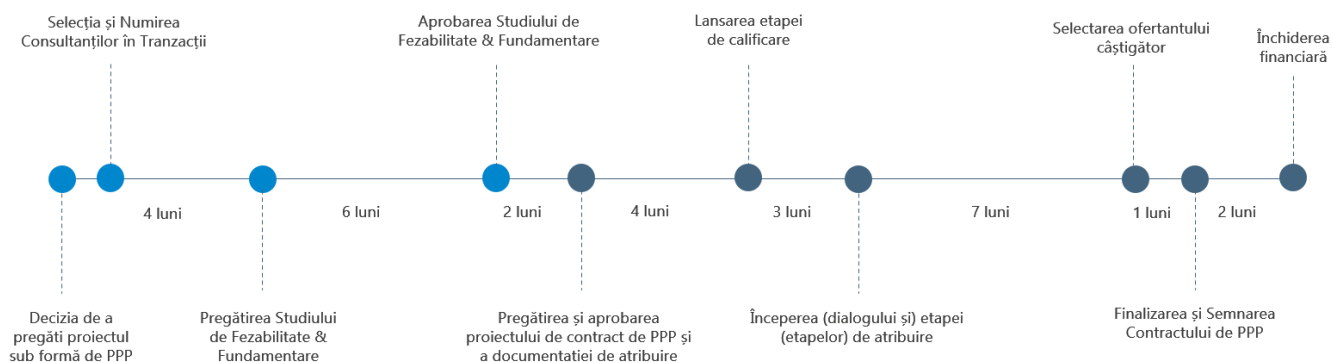


Figura 3 oferă o imagine de ansamblu orientativă a calendarului necesar pentru pregătirea completă și achiziția unui proiect de PPP (cu excepția Notei Conceptuale, a Temei de Proiectare și a Studiului de Prefezabilitate, deoarece acestea sunt considerate punctul de plecare pentru decizia de a pregăti sau nu un proiect sub formă de PPP). Pregătirea și aprobarea Studiului de Fezabilitate & Fundamentare, inclusiv selectarea și numirea Consultanților în Tranzacții, durează aproximativ 12 luni. Dacă se decide achiziția proiectului sub formă de PPP, întregul proces de achiziție, inclusiv toate aprobările necesare, poate dura aproximativ 17-18 luni (sau chiar mai mult). Totuși, niciun proiect de PPP nu este identic, iar termenele pot să difere în mod semnificativ, ținând cont de complexitatea și natura proiectului, precum și de experiența Autorității Contractante cu pregătirea proiectelor de PPP.

Figura 3: Calendarul orientativ pentru pregătirea și achiziția unui proiect de PPP



3.2 Etapa 1: Identificarea și selectarea proiectelor de PPP

Ca parte a procedurii generale de identificare și de pregătire a proiectelor, astfel cum este ea definită în H.G. nr. 907/2016¹⁰, în majoritatea cazurilor trebuie întocmite o *Notă Conceptuală*¹¹, o *Temă de Proiectare*¹², precum și (exceptând situația în care proiectul face parte dintr-o strategie sectorială și/sau națională, dintr-un master plan sau dintr-un plan similar aprobat la nivelul administrației publice) un *Studiu de Prefezabilitate*. În această etapă sunt conturate nevoile și cerințele de bază ale proiectului și este realizată o evaluare preliminară a fezabilității proiectului.

Tot în această etapă poate fi testată și posibila aplicare în proiect a cadrului legal aferent PPP-urilor. Chiar dacă la acest moment nu sunt disponibile toate informațiile privind proiectul, un indicator preliminar al oportunității achiziției sub formă de PPP poate fi evaluat pe baza conceptului de bază al proiectului și a concluziilor Studiului de Prefezabilitate. Pe baza acestui indicator se poate decide dacă se continuă sau nu cu un proces de pregătire a proiectului sub formă de PPP sau dacă proiectul va fi pregătit pentru achiziție printr-o modalitate tradițională.

Acești pași, inclusiv toate organismele de drept public implicate în analiza și aprobarea diferitelor componente ale acestei etape, sunt ilustrate în Figura 4 și descrise în continuare în secțiunile de mai jos.

Este important de reținut faptul că cerințele juridice exacte pot varia de la un proiect la altul, în funcție de criterii precum valoarea proiectului și sursele sale de finanțare. Prin urmare, prezentul ghid a fost elaborat și trebuie lecturat (cu excepția situației în care se menționează altfel) ca referindu-se la proiecte care au două caracteristici comune: (i) valoarea lor estimată totală depășește 100 de milioane de lei și: (ii) sunt finanțate, integral sau parțial, de la bugetul de stat (ceea ce înseamnă că sunt finanțate sau cofinanțate de instituțiile publice definite ca atare

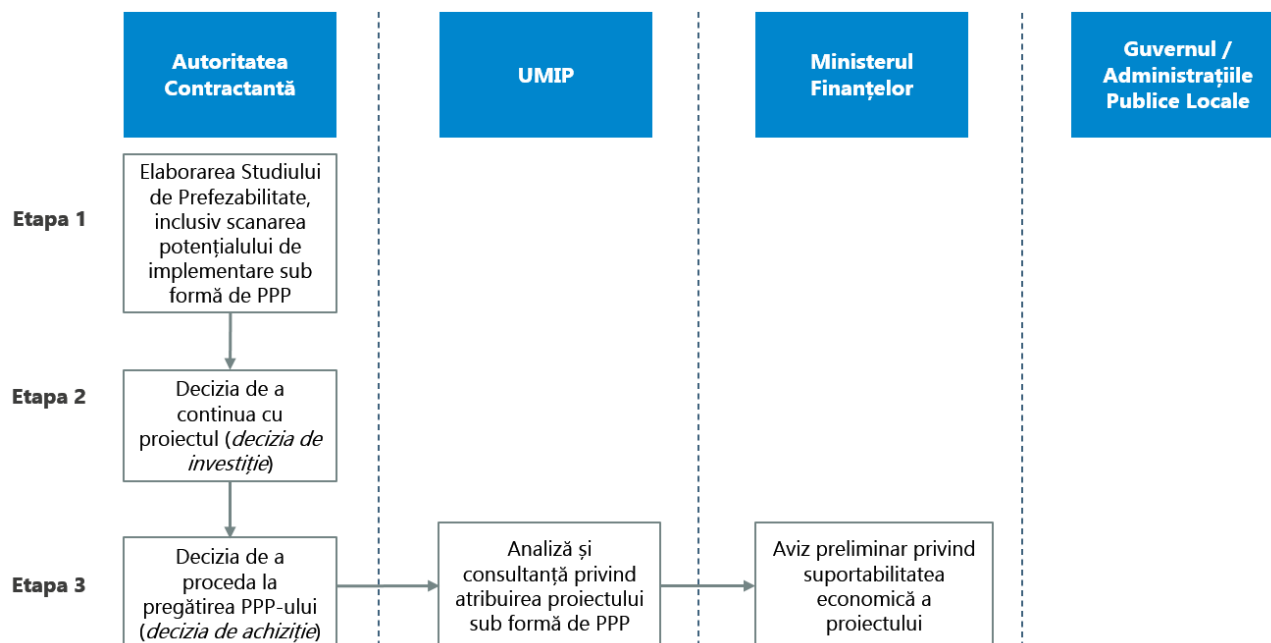
¹⁰ Hotărârea Guvernului Nr. 907/2016 privind etapele de elaborare și conținutul-cadru al documentațiilor tehnico-economice aferente obiectivelor/proiectelor de investiții finanțate din fonduri publice.

¹¹ Întocmită în conformitate cu conținutul-cadru prevăzut în anexa nr. 1 la H.G. nr. 907/2016.

¹² Întocmită în conformitate cu conținutul-cadru prevăzut în anexa nr. 2 la H.G. nr. 907/2016.

la art. 2 pct. 30 din *Legea nr. 500/2002 privind finanțele publice*). Cu alte cuvinte, unele dintre etapele discutate mai jos nu se vor aplica proiectelor mai mici sau proiectelor care sunt finanțate exclusiv din bugete locale.

Figura 4: Etapa 1: Prezentare generală a Procesului de Identificare și Selecție a Proiectelor de PPP



3.2.1 Etapa 1: Elaborarea Studiului de Prefezabilitate, inclusiv scanarea potențialului de implementare sub formă de PPP

Prima etapă a identificării proiectelor de PPP include pregătirea Studiului de Prefezabilitate pentru orice proiect (indiferent dacă proiectul respectiv este deja considerat sau nu drept candidat pentru implementare sub formă de PPP). Studiul de Prefezabilitate va fi pregătit de către Autoritatea Contractantă relevantă. Un model-cadru tipic de Studiu de Prefezabilitate conform cu anexa nr. 3 la H.G. Nr. 907/2016 este inclus în **Anexa 1**.

Pentru proiectele cu o valoare estimată a investiției de peste **20 de milioane de euro** se recomandă efectuarea unei scanări a potențialului de implementare sub formă de PPP ca parte a Studiului de Prefezabilitate. Rezultatele scanării potențialului de implementare sub formă de PPP ajută la determinarea adecvării generale a proiectului pentru achiziție sub formă de PPP prin comparație cu achiziția sa printr-o modalitate tradițională. Deși nu este necesară pregătirea unei scanări a potențialului de implementare sub formă de PPP pentru *orice* proiect, realizarea scanării potențialului de implementare sub formă de PPP este necesară în această etapă dacă AC dorește să pregătească în continuare proiectul sub formă de PPP.

Pentru mai multe informații și îndrumări cu privire la utilizarea scanării potențialului de implementare sub formă de PPP, vă rugăm să consultați *Ghidul Național privind Evaluarea Eficienței Economice a proiectelor de PPP*.

3.2.2 Etapa 2: Decizia de a continua cu proiectul

După pregătirea Studiului de Prefezabilitate (inclusiv a scanării potențialului de implementare sub formă de PPP), Autoritatea Contractantă trebuie să decidă dacă dorește să continue cu dezvoltarea și pregătirea proiectului pe baza rezultatelor Studiului de Prefezabilitate și a relevanței proiectului pentru obiectivele strategice naționale (o apreciere cu caracter general care este efectuată pentru toate proiectele de investiții publice). Această decizie este denumită **decizia de investiție**.

3.2.3 Etapa 3: Decizia de a proceda la pregătirea PPP-ului

Odată adoptată decizia de a continua pregătirea proiectului (de exemplu, decizia de investiție), trebuie adoptată o **decizie de achiziție** preliminară cu privire la strategia potențială de achiziție a proiectului. Dacă în cursul Studiului de Prefezabilitate a fost efectuată o Scanare a Potențialului de Implementare sub formă de PPP, analiza va indica dacă achiziția în regim de PPP este adecvată pentru proiect. În cazul în care Scanarea Potențialului de Implementare sub formă de PPP indică existența potențialului de achiziție sub formă de PPP, atunci autoritatea contractantă poate decide la acest moment dacă dorește să investigheze în continuare fezabilitatea achiziționării proiectului sub formă de PPP sau nu. Dacă Scanarea Potențialului de Implementare sub formă de PPP nu a fost efectuată în cadrul Studiului de Prefezabilitate, dar AC dorește, totuși, să pregătească proiectul sub formă de PPP, atunci va trebui efectuată Scanarea Potențialului de Implementare sub formă de PPP pentru a oferi o perspectivă asupra potențialului proiectului de implementare sub formă de PPP. Scanarea Potențialului de Implementare sub formă de PPP este necesară înainte de a prezenta potențialul proiect de PPP spre aprobare ulterioară.

În cazul în care Studiul de Prefezabilitate indică existența potențialului de implementare sub formă PPP, iar AC dorește să exploreze în continuare proiectul sub formă de PPP, atunci Studiul de Prefezabilitate trebuie prezentat UMIP pentru analiză și consultanță tehnică privind aspectele legate de PPP ale proiectului (în special rezultatele Scanării Potențialului de Implementare sub formă de PPP).

După analiza UMIP, Studiul de Prefezabilitate va fi înaintat Unității de Evaluare a Investițiilor Publice (UEIP) din cadrul MF pentru evaluarea preliminară a suportabilității proiectului. AC poate continua cu pregătirea proiectului numai după obținerea avizului preliminar al MF¹³. Această evaluare de către MF și avizul MF nu sunt necesare pentru proiectele care sunt finanțate exclusiv din bugetele locale.

Dacă este decisă pregătirea în continuare a proiectului sub formă de PPP, atunci proiectul (inclusiv evaluarea și avizul UMIP, precum și avizul preliminar al MF) trebuie supus apoi aprobării de către ordonatorul principal de credite competent (pentru proiectele care implică administrația publică centrală) / de către Autoritatea Locală relevantă (pentru proiectele care nu implică Guvernul) în vederea demarării procedurii de pregătire a PPP-ului (a se vedea etapele următoare din prezentul Ghid) și pentru alocarea fondurilor necesare pentru angajarea de Consultanți care să asiste AC pe tot parcursul procedurii de pregătire și de achiziție a PPP-ului. Pentru mai multe informații privind desemnarea Consultanților, vă rugăm consultați Secțiunea 4 din prezentul Ghid.

3.3 Etapa 2: Elaborarea unui Studiu de Fezabilitate & Fundamentare

După adoptarea deciziei și avizarea continuării pregătirii proiectului sub formă de PPP, următoarea etapă constă în pregătirea proiectului sub formă de PPP. Obiectivul principal al acestei etape constă în evaluarea mai detaliată a fezabilității proiectului. Această evaluare nu doar că acoperă fezabilitatea tehnică, juridică, comercială și financiară completă a proiectului, ci vizează și evaluarea potențialelor structuri de PPP (inclusiv alocarea riscurilor propusă, eficiența economică previzionată a proiectului de PPP, suportabilitatea proiectului, precum și impactul proiectului asupra datoriei publice și deficitului bugetar). Rezultatele acestei etape clarifică fezabilitatea generală a proiectului precum și modul cel mai bun de achiziție a proiectului și constituie baza pentru adoptarea deciziei de a achiziționa sau nu proiectul sub formă de PPP.

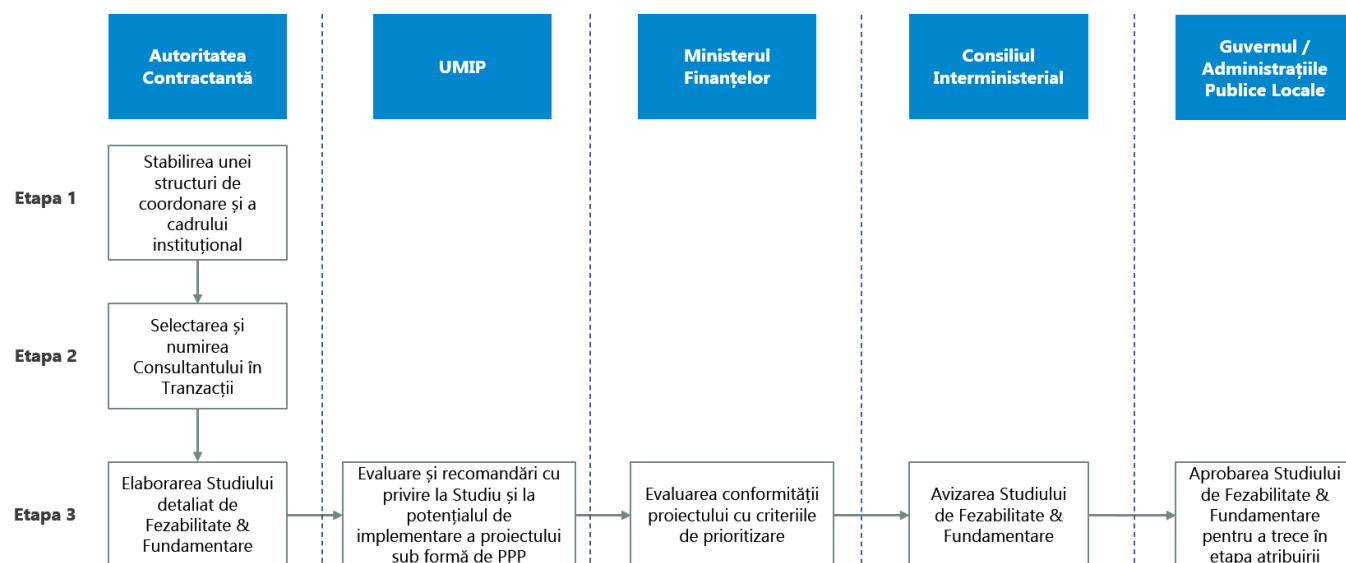
Realizarea acestor studii necesită timp și efort substanțiale, ceea ce înseamnă că proiectul trebuie coordonat de o echipă și un cadru instituțional puternice. Alocarea de timp și resurse semnificative în această etapă a proiectului poate contribui la asigurarea unei pregătiri de înaltă calitate a proiectului și, prin urmare, la creșterea șanselor de succes atunci când PPP-ul este atribuit pe piață. La urma urmei, proiectele de PPP slab pregătite cresc în mod semnificativ riscul de a rămâne fără niciun ofertant sau de a se dovedi mult mai costisitoare pentru AC decât era așteptat. Prin urmare, este esențial să vă asigurați că există o structură de coordonare adecvată

¹³ A se vedea articolul 3 din anexa la Hotărârea Guvernului Nr. 225/2014.

pentru procesul de pregătire a proiectelor de PPP (a se vedea Secțiunea 3.3.1) precum și să selectați Consultanți în Tranzacții experimentați care să asiste AC pe tot parcursul procesului (a se vedea Secțiunea 4).

Figura 5 oferă o imagine de ansamblu a pașilor care fac parte din această etapă a procesului de pregătire a unui PPP. Fiecare pas este detaliat în continuare în secțiunile de mai jos.

Figura 5: Etapa 2: Graficul procesului de pregătire a proiectului de PPP



3.3.1 Etapa 1: Stabilirea unei structuri de coordonare

Primul pas în procesul de pregătire a PPP-ului pentru AC este instituirea unei structuri de coordonare dedicată proiectului, compusă dintr-o echipă de gestionare a proiectului și o comisie de evaluare a ofertelor.

- **Echipa de Gestionare a Proiectului** va fi direct responsabilă cu gestionarea zilnică a procesului de pregătire și de achiziție a PPP-ului, precum și cu gestionarea și evaluarea activității Consultanților în Tranzacții¹⁴. Echipa implicată într-un anumit proiect de PPP este desemnată de Autoritatea Contractantă dintre membrii UIC și, odată desemnată, răspunde în fața conducătorului Autorității Contractante. Dimensiunea și complexitatea proiectului determină experiența necesară și mărimea echipei desemnate. Totuși, fiecare echipă de gestionare a proiectului ar trebui să fie condusă de un director de proiect, de preferință cu experiență anterioară în gestionarea pregătirii și achiziției proiectelor de PPP. Directorul de proiect ar trebui sprijinit de un manager de proiect și de o echipă multidisciplinară suplimentară a cărei experiență să acopere domeniile tehnic, economic, financiar, juridic și achiziții publice. În timp ce directorul de proiect trebuie, în general, să aibă o implicare cu normă întreagă în pregătirea proiectului de PPP, celelalte posturi din Echipa de Gestionare a Proiectului pot fi ocupate cu jumătate de normă, prin includerea de personal din alte departamente specializate din cadrul AC.
- **Comisia de Evaluare** este responsabilă cu evaluarea ofertelor în diferitele etape ale procedurii de atribuire (a se vedea Etapa 3). În această etapă de pregătire a proiectului¹⁵ nu este strict necesar să fie numită comisia de evaluare a ofertelor, dar UIC ar trebui să identifice membrii comisiei de evaluare a ofertelor anterior publicării invitațiilor de participare la procedură. Deși printre aceștia se pot număra și

¹⁴ Dacă procedura de atribuire este reglementată de Legea Concesiunilor (care ar trebui considerată că include și legislația secundară relevantă), atunci rolul Echipei de Gestionare a Proiectului va include responsabilitățile comisiei de coordonare și supervizare menționate în Hotărârea Guvernului Nr. 867/2016.

¹⁵ Cu toate acestea, Comisia de Evaluare trebuie să fie numită anterior deschiderii ofertelor. De asemenea, este necesar să se asigure că membrii Comisiei de Evaluare au la dispoziție suficient timp pentru a se familiariza cu documentația de atribuire aferentă proiectului anterior deschiderii ofertelor.

membri ai UIC, în general nu este o bună practică să fie inclus conducătorul AC în comisia de evaluare a ofertelor, având în vedere că acesta este responsabil cu aprobarea rezultatului final al evaluării.

3.3.2 Etapa 2: Selectarea și Numirea Consultanților în Tranzacții

Primul punct de pe agenda Echipei de Gestionare a Proiectului constă în asigurarea faptului că AC selectează și numește o echipă de Consultanți în Tranzacții. Consultanții în Tranzacții au un rol esențial în conceperea unui proiect de PPP bine pregătit și acceptabil pentru piață. Prin urmare, identificarea unor Consultanți în Tranzacții cu experiență care să sprijine Autoritatea Contractantă pe parcursul întregului proces este un prim pas esențial.

UMIP este disponibilă pentru a asista AC pe parcursul procesului de selecție a Consultanților în Tranzacții, care poate fi un proces de lungă durată. Mai multe detalii și informații privind rolul, selecția și numirea Consultanților în Tranzacții se regăsesc în Capitolul 4 din prezentul Ghid.

3.3.3 Etapa 3: Pregătirea Studiului detaliat de Fezabilitate & Fundamentare

Obiectivul Studiului de Fezabilitate & Fundamentare este să evalueze dimensiunile tehnice, de mediu, sociale, economice, financiare și juridice ale proiectului și să evalueze structura de PPP optimă pentru proiect, analizând aspectele legate de alocarea riscurilor, suportabilitatea fiscală, eficiența economică, finanțabilitatea (*bankability*) etc. Această etapă include următoarele sub-activități:

- **Pregătirea Studiului detaliat de Fezabilitate & Fundamentare¹⁶.** Studiul detaliat de Fezabilitate și Fundamentare permite luarea unei decizii mai bine informate cu privire la fezabilitatea generală a proiectului și cu privire la modul în care acesta poate fi structurat cel mai bine. Pregătirea studiului implică o serie de consultări ale pieței, astfel încât să fie înțelese și avute în vedere observațiile și cerințele sectorului privat și ale finanțatorilor, rămânând în același timp complet transparent și echitabil în cadrul procesului general de pregătire și de achiziție. În cele din urmă, studiul pune bazele pe care proiectul poate fi pregătit în vederea achiziției.

Studiul de Fezabilitate & Fundamentare este o combinație între Studiul de fezabilitate prevăzut de H.G. Nr. 907/2016 și Studiul de Fundamentare necesar pentru proiectele de PPP, astfel cum este descris în O.U.G. nr. 39/2018 (Legea PPP). Ambele studii pot fi pregătite sub forma unui studiu integrat. Pregătirea studiului este realizată de către Autoritatea Contractantă, asistată de Consultanți săi în Tranzacții. **Anexa 2** conține o prezentare generală a domeniilor care trebuie abordate în cadrul Studiului de Fezabilitate & de Fundamentare, inclusiv referințe la alte Ghiduri care fac parte din *Ghidul Național privind Procesele de Pregătire și de Achiziție aferente PPP-urilor*.

Cu ocazia elaborării Studiului de Fezabilitate & Fundamentare vor fi necesare îndrumări suplimentare cu privire la mai multe aspecte. În acest sens, vă rugăm să consultați *Ghidul Național privind Evaluarea Eficienței Economice a proiectelor de PPP, Evaluarea și Alocarea Riscurilor, Evaluarea Suportabilității și Evaluarea Impactului PPP-urilor asupra Datoriei Publice și Deficitului Bugetar*.

¹⁶ În timp ce Studiul de Fezabilitate și Studiul de Fundamentare din prezentul Ghid sunt considerate ca fiind un singur studiu integrat în conformitate cu bunele practici internaționale, legislația română de la momentul elaborării prezentului Ghid prevede că aceste documente sunt studii separate, care necesită aprobări separate (a se vedea legislația aplicabilă). Procesul de modificare a acestei cerințe și de permitere a unui singur studiu integrat este în curs de desfășurare la momentul publicării prezentului Ghid și se așteaptă ca acesta să fie finalizat în curând.

Consultarea Pieței

Consultarea pieței se referă la procesul de consultare a pieței într-un mod structurat cu privire la termenii potențiali ai unui contract de PPP anterior etapei de atribuire. Aceasta poate acoperi o serie de aspecte, inclusiv estimările privind costurile, alocarea riscurilor și potențialele clauze contractuale. Consultarea pieței nu face parte din procesul formal de atribuire – nu implică o evaluare a ofertelor sau a ofertanților și nici angajamente pentru vreuna dintre părți. Acest lucru trebuie să fie foarte clar în orice interacțiune cu piața (și nici nu vizează promovarea proiectului, deși procesul va augmenta, în mod clar, gradul de conștientizare cu privire la potențialul proiect).

Colectarea de opinii de pe piață contribuie la asigurarea că sunt realiste propunerile privind obiectul, costul și evaluarea eficienței economice a potențialului PPP, precum și că este probabil ca piața să accepte clauzele proiectului de contract de PPP și alocarea riscurilor asociată acestora. Un proces eficient de consultare a pieței garantează că, atunci când este lansată etapa de achiziție, există un interes puternic din partea ofertanților, că proiectul este finanțabil și că termenele și costurile reale sunt în concordanță cu așteptările privind suportabilitatea și eficiența economică.

Dacă nu este realizată o consultare a pieței, Autoritatea Contractantă riscă să fie nevoită să anuleze proiectul sau să modifice semnificativ contractul de PPP în cursul etapei de achiziție, fie deoarece termenii contractului de PPP nu sunt viabili din punct de vedere comercial sau finanțabili, fie pentru că ofertele depuse nu trec testele de suportabilitate sau de eficiență economică.

Cheia pentru o consultare a pieței reușită este de a fi cât mai precis posibil cu privire la aspectul asupra căruia autoritatea contractantă dorește să obțină un punct de vedere din partea pieței. Aceasta presupune ca autoritatea contractantă să fie clară în ceea ce privește motivul și contextul aferente problemei specifice care necesită opinii din partea pieței.

În consecință, consultarea pieței nu ar trebui realizată nici prea devreme (înainte ca problema să fie definită în mod corespunzător), nici prea târziu (atunci când rezultatele consultării pieței ar putea fi dificil de încorporat în proiectul de contract de PPP).

Consultarea pieței ar trebui planificată cu atenție. Aceasta ar trebui să implice:

- identificarea principalelor caracteristici ale proiectului care urmează să fie testate pe piață (de exemplu, dimensiunea proiectului, specificațiile tehnice și de calitate și profilul de risc);
- stabilirea abordării pentru implicarea tuturor actorilor relevanți de pe piață – de exemplu, Autoritatea Contractantă poate decide să consulte piața prin intermediul unei întâlniri deschise, prin utilizarea de chestionare, prin invitații la transmiterea de observații scrise pe teme specifice sau prin utilizarea de întâlniri cu societăți individuale (pentru a facilita o discuție mai deschisă); și
- să le clarifice participanților la piață faptul că respectiva consultare a pieței nu face parte din procedura formală de atribuire (de exemplu, asigurându-se că participanții din sectorul privat la consultarea pieței nu sunt descriși ca „ofertanți”).

Consultarea pieței ar trebui să respecte întotdeauna principiile fundamentale ale nediscriminării, tratamentului egal și transparenței – în special dacă se preconizează întâlniri individuale. Prin urmare, Autoritatea Contractantă ar trebui să se asigure că există mecanisme de coordonare eficace; că nicio parte nu este avantajată prin participarea la procesul de consultare a pieței; și că respectiva consultare se desfășoară într-un spirit deschis și cu participarea unui spectru larg de participanți din sectorul privat, pentru a evita ca un participant individual să exercite o influență nejustificată în legătură cu elaborarea viitorului proiect de PPP. Consultările pieței ar trebui să se desfășoare într-un mod coerent și ar trebui să fie documentate în mod corespunzător pentru transparență, cu piste de audit clare.

În timp ce consultarea pieței reprezintă un standard pentru orice proiect de achiziție publică, pentru proiectele de PPP, în special, entitățile din sectorul privat care ar trebui invitate la procesul de consultare a pieței ar trebui să includă, totodată, **creditorii și investitorii de capital în PPP-uri**, laolaltă cu alte părți interesate, cum ar fi potențialii **antreprenori de construcție și contractanți pentru operare**. Totodată, ar putea fi oportună solicitarea opiniilor unor experți independenți, ale unor organisme specializate sau ale unor organizații din domeniul afacerilor.

Consultanții în Tranzacții au un rol util în cadrul exercițiului de consultare a pieței, contribuind la identificarea entităților din sectorul privat care ar trebui invitate la consultări pe anumite subiecte. De asemenea, Consultanții în Tranzacții pot ajuta Autoritatea Contractantă cu gestionarea procesului de consultare a pieței și cu obținerea și interpretarea informațiilor primite.

Extras din Ghidul EPEC privind Parteneriatele Public-Private (2021)

- **Evaluarea de către UMIP și recomandarea sa privind Studiul de Fezabilitate & Fundamentare.** În cazul proiectelor care necesită aprobarea administrației publice centrale (de exemplu, proiectele realizate de administrația publică centrală, precum și proiectele realizate de administrațiile publice locale care necesită contribuții de la bugetul de stat), AC trebuie să îi prezinte UMIP Studiul de Fezabilitate & Fundamentare pentru evaluare și recomandări. Evaluarea și recomandările UMIP sunt deosebit de relevante în ceea ce privește implementarea PPP-ului (de exemplu, alocarea optimă a riscurilor, evaluarea eficienței economice, impactul asupra datoriei publice și deficitului bugetar, aspecte legate de suportabilitate etc.). Recomandările UMIP pot fi încorporate în versiunea finală a Studiului de Fezabilitate & Fundamentare înainte de a fi prezentat spre aprobare. Pentru proiectele de PPP locale care nu necesită aprobarea administrației publice centrale, evaluarea UMIP nu este obligatorie, dar este recomandată pentru a beneficia de expertiza UMIP în materie de pregătire a proiectelor de PPP.
- **Înaintarea Studiului de Fezabilitate & Fundamentare către MF.** După ce Studiul de Fezabilitate & Fundamentare a fost finalizat, el trebuie înaintat MF, unde conformitatea sa cu criteriile de priorizare va fi analizată de către Unitatea de Evaluare a Investițiilor Publice, iar concluziile acestea vor fi prezentate conducerii MF¹⁷. Aplicarea criteriilor de evaluare și priorizare și examinarea aplicării acestora de către MF nu sunt necesare pentru proiectele care sunt finanțate exclusiv din bugetele locale.
- **Transmiterea Studiului de Fezabilitate & Fundamentare către Consiliul Interministerial.** După evaluarea de către MF, AC trebuie să prezinte Studiul de Fezabilitate & Fundamentare Consiliului Interministerial de Avizare Lucrări Publice de Interes Național și Locuințe („**Consiliul interministerial**”)¹⁸. Consiliul Interministerial va evalua proiectul și va emite avizul pe baza studiului, a evaluării realizate de către UMIP și a evaluării realizate de către MF. Avizul Consiliului Interministerial nu este necesar pentru proiectele care sunt finanțate exclusiv din bugetele locale.
- **Aprobarea Studiului de Fezabilitate & Fundamentare.** Studiul final de Fezabilitate & Fundamentare trebuie să fie supus aprobării Guvernului, în cazul proiectelor realizate de administrația publică centrală (de exemplu, proiecte elaborate de guvernul central), sau aprobării autorităților locale în cazul proiectelor realizate de autoritățile publice locale (de exemplu, proiecte elaborate de autorități locale și municipalități). În cazul proiectelor inițiate de autorități locale și care necesită sprijin suplimentar de la bugetul de stat, va fi necesară atât aprobarea autorităților locale cât și aprobarea Guvernului.¹⁹

¹⁷ Articolul 6 alin. (1) lit. (b)-(c) din anexa la Hotărârea Guvernului Nr. 225/2014.

¹⁸ Articolul 4 lit. b) din anexa la Hotărârea Guvernului nr. 225/2014.

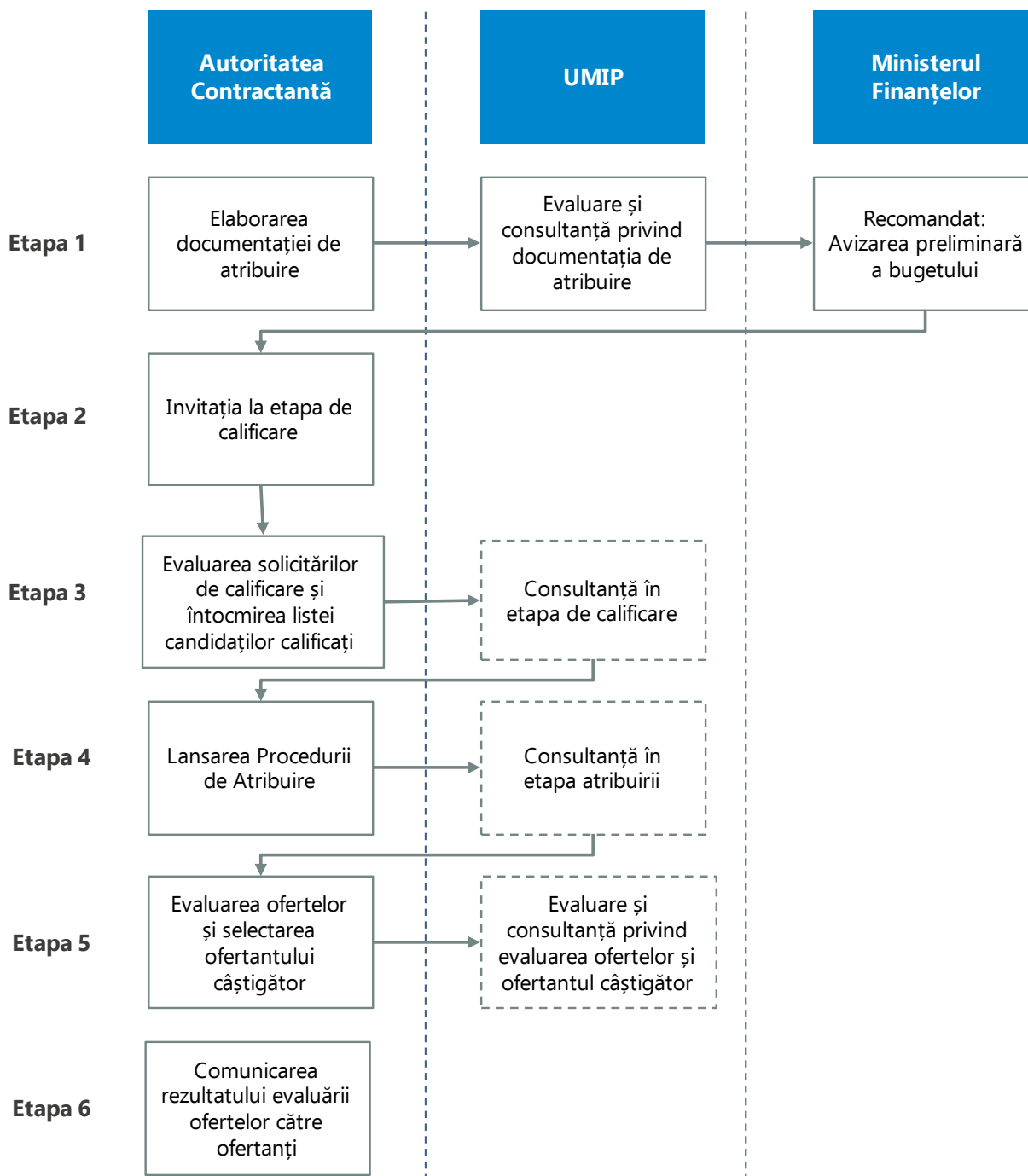
¹⁹ Pentru partea de fundamentare a studiului, vă rugăm să consultați art. 17 alin. (1) lit. b) din O.U.G. Nr. 39/2018. Pentru partea de fezabilitate a studiului, vă rugăm să consultați articolul 4 lit. (c) din anexa la H.G. Nr. 225/2014, articolul 42 alin. (1) din Legea nr. 500/2002 privind finanțele publice și articolul 44 din Legea nr. 273/2006 privind finanțele publice locale.

Aprobarea Studiului de Fezabilitate & Fundamentare de către autoritățile relevante înseamnă că proiectul poate trece la următoarea etapă de dezvoltare: achiziția PPP-ului.

3.4 Etapa 3: Achiziția PPP-ului

După aprobarea de către administrația publică a Studiului de Fezabilitate & Fundamentare, procesul de achiziție sub formă de PPP poate fi lansat. În această etapă, documentația de atribuire, inclusiv proiectul contractului de PPP, va fi pregătită de către Autoritatea Contractantă și va fi supusă spre aprobare. Proiectul contractului de PPP va fi evaluat de către Autoritatea Contractantă și de către Guvern și/sau Autoritățile Locale (după caz) pentru a confirma aranjamentele privind împărțirea riscurilor în raport cu Studiul de Fezabilitate & Fundamentare aprobat precum și alte aspecte aferente proiectului. Odată ce documentația de atribuire este aprobată, vor fi lansate etapa de calificare și etapa de atribuire, cu scopul final de a selecta un ofertant câștigător. Etapa de achiziție sub formă de PPP presupune mai mulți pași, evidențiați în Figura 6.

Figura 6: Etapa 3: Graficul Procedurii de Atribuire a PPP-ului



3.4.1 Etapa 1: Pregătirea documentației de atribuire

Anterior lansării formale a procedurii de atribuire, Autoritatea Contractantă, cu sprijinul Consultanților în Tranzacții, trebuie să pregătească documentația de atribuire relevantă care face parte din ofertă. În vederea pregătirii documentației de atribuire trebuie stabilită **procedura de atribuire** aplicabilă, deoarece aceeași din urmă influențează cadrul legal aplicabil etapei de achiziție (conform Legii PPP, articolul 25). Stabilirea procedurii de atribuire aplicabile reprezintă una dintre sarcinile Echipei de Gestionare a Proiectului.

Selectarea procedurii de atribuire aplicabile

Contractele de PPP trebuie să fie atribuite în conformitate cu prevederile legilor aplicabile achizițiilor publice (de exemplu, *Legea Nr. 98/2016 privind achizițiile publice*), achizițiilor sectoriale (de exemplu, *Legea Nr. 99/2016 privind achizițiile sectoriale*) sau concesiunilor de lucrări și servicii (de exemplu, *Legea Nr. 100/2016 privind concesiunile de lucrări și concesiunile de servicii*). Legea care reglementează procedura de atribuire și tipul de procedură care va fi utilizată sunt determinate pe baza concluziilor Studiului de Fezabilitate & Fundamentare și, mai precis, pe baza criteriului dacă **o parte semnificativă a riscului de operare de natură economică** (astfel cum este definit la articolul 6 din *Legea Nr. 100/2016*) **este transferată Societății de Proiect**. În consecință:

- În cazul în care o parte semnificativă a riscului de operare de natură economică este transferată Societății de Proiect, atunci contractul de PPP trebuie să fie atribuit în conformitate cu normele aplicabile concesiunilor de lucrări și concesiunilor de servicii (de exemplu, *Legea Nr. 100/2016*)
- În cazul în care o parte semnificativă a riscului de operare de natură economică nu este transferată Societății de Proiect, atunci contractul de PPP trebuie să fie atribuit în conformitate cu normele aplicabile achizițiilor publice/sectoriale (de exemplu, *Legea Nr. 98/2016* și *Legea Nr. 99/2016*).

În mod obișnuit, în Europa, Concesiunile (sau PPP-urile care implică plăți efectuate de către utilizatorii finali, de exemplu, atunci când veniturile proiectului sunt suportate de către utilizatorii infrastructurii și/sau serviciului) sunt atribuite în conformitate cu legea privind concesiunile, în timp ce majoritatea PPP-urilor cu care implică plăți efectuate de către administrația publică (de exemplu, atunci când veniturile proiectului sunt suportate de către Guvern) sunt, în general, achiziționate în conformitate cu legea achizițiilor publice. Întrucât uneori este dificil de evaluat dacă o parte semnificativă a riscului de operare de natură economică este transferată partenerului privat într-un PPP care implică plăți efectuate de către administrația publică, alte guverne europene optează, în general, pentru legislația privind achizițiile publice în acest caz, deoarece această lege impune adesea un standard mai ridicat și descrie mai detaliat procesul de achiziție.

Cu toate acestea, determinarea procedurii de atribuire care trebuie urmată este o activitate specifică fiecărui proiect și ar trebui să se bazeze pe informațiile disponibile cu privire la proiect (de exemplu, pentru a determina dacă o parte semnificativă a riscului de operare de natură economică este transferată către partenerul privat) și, prin urmare, nu poate fi generalizată în prezentul Ghid. Autoritatea Contractantă trebuie să solicite consultanță și sprijin din partea Consultanților în Tranzacții pentru acest proces. În cele din urmă, determinarea în mod corect a procedurii de atribuire aplicabile în această etapă a procesului de achiziție este esențială pentru a reduce riscul ca Autoritatea Contractantă să fie nevoită să reia procesul de achiziție sau să returneze orice finanțare nerambursabilă din partea UE.

După ce a fost stabilită procedura de atribuire aplicabilă, trebuie selectată o **strategie de achiziție**. Strategia de achiziție aleasă influențează natura, structura și conținutul documentației de atribuire.

Selectarea strategiei de achiziție

Legea privind concesiunile, precum și legile privind achizițiile publice și achizițiile sectoriale prevăd mai multe metode de atribuire. Aceste metode includ următoarele:

- „procedura deschisă” (atât legislația privind concesiunile, cât și legislația privind achizițiile publice și sectoriale)
- „procedura restrânsă” (numai legislația privind achizițiile publice și sectoriale)
- „procedura de dialog competitiv” (atât legislația privind concesiunile, cât și legislația privind achizițiile publice și sectoriale).
- „procedura de negociere competitivă” (numai legislația privind achizițiile publice și sectoriale).

Dimensiunea și complexitatea proiectelor de PPP înseamnă că Autoritatea Contractantă este de obicei interesată să utilizeze o procedură care îi permite să limiteze numărul de ofertanți, să se angajeze în discuții cu acei ofertanți cu privire la detaliile proiectului și să țină seama atât de calitatea propunerilor cât și de preț. Având în vedere timpul și costurile implicate pentru ofertanți și pentru Autoritatea Contractantă, acest lucru poate contribui la asigurarea faptului că ofertele sunt pregătite la un standard ridicat de către un număr limitat de ofertanți de înaltă calitate, fiecare dintre aceștia având o șansă rezonabilă de reușită.

În consecință, „procedura deschisă” nu este recomandată pentru achiziția de proiecte de PPP și este foarte rar utilizată în acest scop. De asemenea, „procedura restrânsă” nu este utilizată în mod obișnuit pentru proiectele de PPP. Procedura restrânsă presupune ca Autoritatea Contractantă să fie foarte încrezătoare, la începutul procesului de achiziție, în ceea ce privește condițiile și specificațiile contractului de PPP (atât în privința a ceea ce dorește, cât și în privința a ceea ce poate oferi piața), deoarece nu există posibilitatea de a le modifica în cursul procedurii de atribuire.

Prin urmare, este recomandabilă utilizarea fie a „procedurii de dialog competitiv”, fie a „procedurii de negociere competitivă”, aceasta din urmă fiind o opțiune doar în cazul în care legea privind achizițiile publice sau legea privind achizițiile sectoriale au fost stabilite ca fiind aplicabile procedurii de atribuire.

Ambele proceduri implică parcurgerea a două etape. Prima etapă este utilizată pentru a califica un număr limitat de ofertanți, în timp ce a doua etapă este utilizată pentru a purta dialogul/negocierile cu ofertanții respectivi într-un mediu concurențial disciplinat.

Notă: Prezentul Ghid oferă numai îndrumări generale privind modul de pregătire a unei proceduri de atribuire pentru un proiect de PPP care utilizează o procedură de negociere competitivă sau de dialog competitiv. Documentele pregătite de Autoritatea Contractantă vor fi, în mod necesar, mai detaliate astfel încât să reflecte procedura aleasă și procesul specific selectat pentru punerea sa în aplicare.

După ce a stabilit procedura de atribuire adecvată și strategia de achiziție, Autoritatea Contractantă trebuie să pregătească documentația de atribuire²⁰ înainte de a lansa pe piață procedura de atribuire în conformitate cu prevederile legale aplicabile (de exemplu, Legea Nr. 98/2016, Legea Nr. 99/2016 sau Legea Nr. 100/2016).

- **Proiectul Contractului de PPP.** Contractul de PPP stabilește responsabilitățile și alocarea propusă a riscurilor între partenerul public și partenerul privat. În această etapă inițială a procesului de achiziție, Autoritatea Contractantă, sprijinită de Consultanții în Tranzacții, redactează o versiune inițială a

²⁰ Diversele documente care trebuie incluse în documentația de atribuire sunt stabilite în detaliu prin lege. Pentru contractele de achiziții publice, a se vedea în principal articolele 20 și 21 din anexa la H.G. Nr. 395/2016. Pentru contractele sectoriale, a se vedea în principal articolele 22 și 23 din anexa la H.G. Nr. 394/2016. Pentru concesiuni, a se vedea în principal articolele 19-21 din anexa la H.G. Nr. 867/2016. Aceste dispoziții sunt completate cu diverse reglementări secundare adoptate de ANAP, prin care sunt stabilite documentații de atribuire standardizate.

contractului de PPP pe baza fișei cu termenii generali pregătită ca parte a Studiului de Fezabilitate & Fundamentare din etapa anterioară. Proiectul contractului de PPP va face parte din documentația de atribuire, permițându-le ofertanților să furnizeze opinii cu privire la proiectul de contract în timpul procedurii de atribuire (fie sub forma unui dialog competitiv, fie sub forma unei negocieri competitive a ofertei). Pentru proiectul contractului de PPP, pot fi utilizate ca punct de plecare *Clauzele Standard în Contractele de PPP*. Proiectul contractului de PPP ar trebui comunicat ofertanților doar în a doua etapă a procedurii de atribuire, iar nu ca parte a documentației de calificare.

Pentru mai multe informații și îndrumări cu privire la contractul de PPP și la Clauzele Standard, vă rugăm să consultați *Ghidul de utilizare a Clauzelor Standard în Contractele de PPP și Clauzele Standard în Contractele de PPP*.

- **Anunțul de Intenție / Anunțul Orientativ Periodic (AI)**²¹. O notificare prealabilă a pieței cu privire la publicarea anunțului de participare poate fi transmisă opțional. Deși nu este obligatorie, emiterea unui anunț de informare prealabilă anterior publicării anunțului de participare transmite un semnal părților interesate că în curând va fi lansată procedura de atribuire. Aceasta semnalează lansarea planificată a procedurii de atribuire, dar fără a da naștere angajamentului legal pe care îl presupune anunțul de participare. AI-ul ar trebui să includă²²:
 - Informații despre autoritatea contractantă;
 - Informații privind modul în care va fi pusă la dispoziție documentația de atribuire sau, după caz, modul în care părțile interesate vor putea să dobândească accesul la aceasta;
 - O scurtă descriere a proiectului și a naturii și dimensiunii activităților care urmează să fie întreprinse de către partenerul privat; și
 - Data estimată a publicării anunțului de participare.
- **Anunțul de Participare/ Anunțul de Concesionare**. Publicarea unui anunț de participare/a unui anunț de concesionare marchează începerea oficială a procedurii de atribuire și le conferă efecte juridice proceselor care vor conduce la atribuirea contractului de PPP.

Această documentație va furniza părților interesate să participe la procedura de atribuire a proiectului de PPP instrucțiuni privind etapa de calificare (în cazul în care procedura de atribuire implică o astfel de etapă). Aceste instrucțiuni ar trebui să includă detalii privind formalitățile pe care trebuie să le îndeplinească candidații, documentele pe care aceștia trebuie să le prezinte, criteriile și metodologia de calificare și de selecție, precum și orice alte informații necesare candidaților pentru scopul participării la etapa de calificare. În principiu, anunțul de participare/de concesionare ar trebui să conțină următoarele informații²³:

²¹ **Nota traducătorului:** Termenul „*Prior Information Notice*” utilizat în versiunea în limba engleză a prezentului ghid corespunde termenului românesc „*Anunț de intenție*” utilizat în Legea nr. 98/2016 și termenului românesc „*Anunț orientativ periodic*” utilizat în Legea nr. 99/2016. Acesta nu corespunde termenului românesc „*Anunț de intenție*” utilizat în Legea nr. 100/2016, acesta din urmă referindu-se la un aviz obligatoriu necesar pentru anumite categorii de proiecte.

²² Pentru o listă detaliată a informațiilor care trebuie incluse în AI-uri, vă rugăm să consultați Anexa V Părțile A și B din Directiva nr. 2014/24/UE (pentru contractele de achiziții publice) și Anexa VI din Directiva nr. 2014/25/UE (pentru contractele sectoriale).

²³ Pentru o listă detaliată a informațiilor care trebuie incluse în anunțurile de participare/concesiune, vă rugăm să consultați Anexa V partea C din Directiva nr. 2014/24/UE (pentru contractele de achiziții publice), Anexa XI din Directiva nr. 2014/25/UE (pentru contractele sectoriale) și Anexa V din Directiva nr. 2014/23/UE (pentru concesiuni).

- Datele de contact ale autorității contractante și procedura de gestionare a solicitărilor de clarificare;
- Informații cu privire la modul în care va fi pusă la dispoziție documentația de atribuire sau, după caz, la modul în care părțile interesate vor putea să dobândească acces la aceasta (de exemplu, adresă de e-mail, link web, camere de date virtuale sau fizice);
- O prezentare generală a contractului (obiectul, valoarea estimată, durata estimată etc.);
- Dimensiunea estimată a contractului;
- Durata preconizată a contractului;
- Admiterea (sau interzicerea) ofertelor alternative sau condiționate;
- Tipul procedurii de atribuire care urmează să fie utilizată;
- Dacă se va utiliza o procedură în mai multe etape în vederea reducerii treptate a numărului de oferte (de exemplu, prin introducerea unei etape de calificare și/sau permițând reducerea numărului de oferte în cursul negocierii competitive/dialogului competitiv);
- Criteriile obiective de calificare (și, dacă este cazul, criteriile și metodologia de selecție) care vor fi utilizate pentru a preselecția candidații care vor fi invitați să depună oferte, să negocieze sau să se angajeze în dialog, precum și numărul minim (și, dacă este cazul, numărul maxim propus) de candidați care vor fi selectați;
- Criteriile care vor fi utilizate pentru atribuirea contractului;
- Procedura de soluționare a contestațiilor și entitatea responsabilă cu soluționarea/medierea;
- Chestionarul de calificare sau CPC. Acesta este un chestionar *pro-forma* prin care i se solicită candidatului să îi furnizeze autorității publice anumite informații într-un document formal de calificare;
- Documentele care trebuie depuse pentru calificare și modalitatea de depunere;
- Termenul limită de depunere a documentelor de calificare;

Informațiile furnizate în anunțul de participare/de concesionare trebuie să fie suficient de precise pentru a le permite părților interesate să identifice natura și obiectul achiziției și să decidă dacă doresc să participe la achiziție. Este important de reținut că AC nu poate modifica anunțul de participare/anunțul de concesionare în etapele ulterioare ale procesului de achiziție, ceea ce înseamnă că abordarea și procedura de atribuire trebuie pregătite cu mare atenție. Experții juridici care fac parte din Consultanții în Tranzacții au un rol important în această etapă a pregătirii achiziției.

• Documentația de atribuire

Documentația de atribuire, care este mai detaliată și mai voluminoasă decât documentația de calificare, va fi pusă la dispoziția candidaților selectați în etapa de calificare și va include, în mod uzual, informații specifice etapei de atribuire, cum ar fi:

- Instrucțiuni pentru ofertanți în legătură cu toate informațiile care trebuie depuse, procedura detaliată de depunere (inclusiv termenele limită și formularele care trebuie utilizate) și regulile competiției (inclusiv criteriile de atribuire, regimul garanției de participare etc.);

- Caietul de sarcini/documentul descriptiv, de la care se așteaptă să includă elemente precum²⁴: (i) memoriul informativ detaliat cu privire la proiect, (ii) un rezumat al principiilor comerciale esențiale, inclusiv obligațiile fiecărei părți și alocarea riscurilor, (iii) specificațiile detaliate privind rezultatele proiectului și proiectul tehnic minim impus și caracteristicile tehnice minime impuse, (iv) nivelul de angajament solicitat de la creditorii și investitorii candidatului; și
- Proiectul complet al contractului de PPP, cu indicarea clauzelor obligatorii. Rețineți că proiectul complet al contractului de PPP ar trebui să fie distribuit ofertanților numai în etapa de dialog/de ofertare și nu ar trebui publicat ca parte a procedurii de calificare.

După redactarea întregii documentații de atribuire, inclusiv a proiectului contractului de PPP, este necesară parcurgerea următoarelor:

- **Evaluarea documentației de atribuire și oferirea de consultanță de către UMIP.** UMIP va revizui toată documentația de atribuire, inclusiv proiectul contractului de PPP, și va furniza consultanță și recomandări pe baza experienței sale tehnice în vederea îmbunătățirii și finalizării documentației.
- **Solicitarea avizării preliminare a bugetului de către MF cu privire la suportabilitate.** În cazul în care proiectul necesită sprijinul administrației publice centrale, următoarea etapă se referă la solicitarea unui punct de vedere preliminar din partea Ministerului Finanțelor cu privire la suportabilitatea proiectului pe baza proiectului contractului de PPP. Deși nu este un pas obligatoriu conform legii române,²⁵ AC trebuie, conform bunelor practici la nivel internațional, să se asigure că bugetul pentru proiect va fi disponibil anterior lansării procedurii de atribuire. În cazul în care nu se asigură o avizare preliminară a bugetului în această etapă, AC riscă să se confrunte cu lipsa aprobării bugetare după ce a derulat întreaga procedură de atribuire. Aceasta înseamnă că AC ar trebui să anuleze proiectul de PPP după ce a parcurs un proces pregătitor îndelungat care necesită resurse financiare semnificative. În plus, potențialii ofertanți vor fi investit timp și resurse considerabile în pregătirea ofertelor pentru proiect. Prin urmare, anularea unei proceduri de atribuire a PPP-ului nu este doar în detrimentul proiectului, ci poate să și afecteze negativ reputația administrației publice în fața investitorilor privați și a operatorilor de proiecte de PPP, afectând potențialul pentru alte proiecte de PPP viitoare în țară. Este deci esențial să se asigure că va fi disponibil un buget suficient pentru proiectul de PPP înainte ca piața să fie invitată să pregătească oferte.
- **Solicitarea aprobării finale.** În fine, anterior lansării procedurii de atribuire, conducătorul Autorității Contractante trebuie să aprobe documentația de atribuire finală și proiectul contractului de PPP. 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.

3.4.2 Etapa 2: Invitația la calificare

În urma aprobării documentației de atribuire, procedura oficială de atribuire poate fi lansată prin parcurgerea următoarelor etape:

²⁴ În ceea ce privește conținutul caietului de sarcini/documentului descriptiv, a se vedea articolul 20 alin. (10)-(12) din anexa la H.G. Nr. 395/2016 (pentru contractele de achiziție publică), articolul 22 alin. (10)-(15) din anexa la H.G. Nr. 394/2016 (pentru contractele sectoriale) și articolul 20 din anexa la H.G. Nr. 867/2016 (pentru contractele de concesiune).

²⁵ Se recomandă ca legislația română să fie revizuită pentru a conține prevederi privind obținerea unei aprobări preliminare la acest stadiu din partea Ministerului Finanțelor.

- **Publicarea Anunțului de Intenție / Anunțului Orientativ Periodic (AI).** Chiar dacă această etapă este opțională, echipele ofertanților au adesea nevoie de timp pentru a se reuni, ceea ce face utilă publicarea unui AI pentru PPP-uri în vederea anunțării în avans a intențiilor autorității contractante și a oportunității pe care o prezintă PPP-ul. AI-ul poate fi publicat deja în timpul pregătirii documentației de atribuire;
- **Publicarea Anunțului de Participare/Anunțului de Concesionare.** Publicarea unui anunț de participare marchează începutul oficial al procedurii de atribuire și conferă efecte juridice proceselor care vor conduce la atribuirea contractului de PPP. Anunțul de contract/de concesionare va fi publicat în Sistemul Electronic de Achiziții Publice, în Jurnalul Oficial al Uniunii Europene (JOUE), precum și în sistemul Tenders Electronic Daily (TED) al UE.

Atunci când se utilizează dialogul competitiv sau negocierea competitivă, procedura de atribuire este împărțită în mai multe etape: etapa de calificare, etapa de dialog (după caz) și etapa de ofertare. Procedura de calificare are ca scop selectarea unui număr limitat de ofertanți care dispun de capacități și posibilități tehnice și economice suficiente pentru a realiza proiectul.

Anunțul de Participare/de Concesionare urmărește să invite părțile interesate să își exprime interesul pentru proiect. Anunțul oferă informații despre proiect și invită părțile interesate să își demonstreze aptitudinea de a participa la etapa (etapele) de dialog/de ofertare. Aptitudinea părților interesate de a fi invitate să participe la procedura de atribuire este determinată în urma evaluării de către Autoritatea Contractantă a răspunsurilor acestora la o listă de întrebări specifice incluse în Anunțul de Participare/de Concesionare. Această listă de întrebări este adesea denumită chestionar de calificare sau CPC²⁶.

3.4.3 Etapa 3: Evaluarea solicitărilor de calificare și întocmirea listei candidaților calificați

După publicarea invitației de calificare și a expirării termenului limită, solicitările de calificare trebuie evaluate și punctate de Comisia de Evaluare din cadrul Autorității Contractante (cu sprijinul Consultanților în Tranzacții). Calificările depuse vor fi evaluate pe baza criteriilor de calificare și de selecție predefinite (în cursul pasului 1). Criteriile de selecție trebuie să fie conforme cu procedura de atribuire aplicabilă (a se vedea mai sus).

Evaluarea solicitărilor de calificare va avea ca rezultat o listă scurtă de ofertanți calificați. Comisia de Evaluare trebuie să întocmească o listă a ofertanților calificați și un raport al etapei de calificare. Pot fi solicitate evaluări și recomandări suplimentare din partea UMIP (opțional) în vederea obținerii de îndrumări și de recomandări bazate pe experiență în legătură cu procedura de calificare și cu lista ofertanților calificați rezultată.

3.4.4 Etapa 4: Etapa (Etapele) de (Dialog și) Ofertare

După ce a fost stabilită lista ofertanților calificați, poate fi lansată etapa următoare a procedurii de atribuire. Această etapă poate fi împărțită în mai multe activități:

3.4.4.1 Transmiterea Invitației de Participare la Etapa de Dialog / Etapa de Ofertare și a Documentației de Atribuire aferente către ofertanții calificați

Autoritatea Contractantă trebuie să transmită Invitația de Participare la Etapa de Dialog/Etapa de Ofertare tuturor ofertanților calificați și să le furnizeze Documentația de Atribuire relevantă pentru această etapă a procedurii de atribuire. Solicitanții care nu au fost selectați în urma calificării trebuie să fie informați în consecință.

Strategia de achiziție aleasă determină tipul documentelor de invitare la licitație pe care Autoritatea Contractantă trebuie să le pregătească pentru a invita candidații selectați să participe la etapele finale ale procedurii de atribuire. Atunci când se utilizează fie procedura de negociere competitivă, fie procedura de dialog competitiv, Autoritatea Contractantă emite o invitație de participare la următoarea etapă a procedurii de atribuire specifice

²⁶ A se vedea capitolul 3 din *Ghidul EPEC privind Parteneriatele Public-Private* (2021) pentru îndrumări și considerente mai detaliate cu privire la procesul de calificare, inclusiv la elaborarea criteriilor de calificare și a chestionarului de calificare.

– fiind, respectiv, fie o invitație de participare la etapa finală a procedurii de negociere competitivă (IPNC), fie o invitație de participare la etapa a doua a procedurii de dialog competitiv (IPDC). În cadrul procedurii de dialog competitiv, autoritatea publică emite ulterior și o invitație de depunere a ofertelor finale, după ce dialogul este finalizat și a fost închis în mod oficial.

3.4.4.2 Asigurarea accesului la Camera de Date și organizarea unei Conferințe cu Ofertanții

Autoritatea Contractantă trebuie să pună la dispoziția ofertanților cât mai multe informații despre proiect pentru a facilita pregătirea ofertelor. Aceste informații trebuie incluse într-o Cameră de Date. Camera de Date poate cuprinde fie un spațiu fizic cu copii pe suport de hârtie ale datelor, fie, mai frecvent, o platformă informatică securizată accesibilă prin internet, unde ofertanții au acces la copii electronice ale informațiilor. Pregătirea Camerei de Date ar trebui să aibă loc înainte de anunțarea oficială a etapei (etapelor) de (dialog și) ofertare și ar trebui să fie disponibilă în momentul transmiterii Invitației de Participare la Etapa de Dialog/Etapa de Ofertare către ofertanții calificați.

Pentru a le prezenta ofertanților informațiile, adesea vaste, care sunt disponibile în legătură cu etapa pregătirii ofertelor, autoritatea contractantă poate lua în considerare convocarea unei conferințe cu ofertanții (numită uneori „zi de informare”). Acest eveniment are loc, de obicei, la scurt timp după ce a fost emisă documentația de atribuire și îi permite Autorității Contractante să prezinte documentația de atribuire ofertanților.

3.4.4.3 Organizarea primei runde de dialog

Următoarea etapă pentru Autoritatea Contractantă constă în organizarea primei runde a procesului de dialog. Obiectivul general al procedurii de Dialog Competitiv este de a-i ajuta pe ofertanți să înțeleagă mai bine cerințele AC și de a ajuta AC să înțeleagă mai bine ce ar putea oferi ofertanții. Această procedură ajută la asigurarea faptului că ofertele finale corespund îndeaproape cu ceea ce se solicită și se dorește de către AC. Procedura de dialog poate consta în mai multe runde de dialog. Scopul acestei prime runde este de a implementa îmbunătățiri în documentația de atribuire (de exemplu, proiectul contractului de PPP, procedura de depunere a ofertelor etc.), optimizând-o în mod identic pentru toți ofertanții. În mod obișnuit, AC le solicită ofertanților să pregătească fiecare rundă de dialog prin schimbul de idei, sugestii și îmbunătățiri ale documentației de atribuire. Solicitățile exacte adresate ofertanților de a pregăti rundele de dialog depind, în cele din urmă, de natura și de obiectivul specific al runde de dialog și ar trebui să fie elaborate cu atenție, cu sprijinul Consultanților în Tranzacții.

În cazul proiectelor de mari dimensiuni, nu este practic să se încerce abordarea tuturor aspectelor contractuale, tehnice, juridice, comerciale și financiare, într-o singură rundă de dialog. Prin urmare, este rezonabil să se limiteze dialogul (și informațiile solicitate de la ofertanți) în această primă rundă la cele mai importante aspecte și principii ale contractului de PPP și ale proiectului în sine. Nu se poate solicita vreun răspuns semnificativ din partea ofertanților în rundele ulterioare dacă nu sunt stabilite și convenite mai întâi principiile de bază.

Este o bună practică să se convină cu ofertanții o ordine de zi pentru fiecare rundă de dialog anterior organizării întâlnirii și ca orice materiale care trebuie depuse în legătură cu întâlnirea (inclusiv comentarii privind proiectul de contract și documentația de atribuire) să fie furnizate în prealabil Autorității Contractante. Aceasta va permite, de obicei, ca la întâlnirea de dialog să aibă loc o discuție mai bine informată. Autoritatea Contractantă trebuie să păstreze o înregistrare scrisă a întâlnirii de dialog, inclusiv a oricăror acorduri la care s-a ajuns cu privire la modificările aduse proiectului de contract și cerințelor proiectului.

În general, niciun ofertant nu este eliminat în cursul acestei prime runde de dialog în care sunt abordate principiile generale. Aceasta înseamnă că toți ofertanții invitați la prima rundă a dialogului vor avansa la cea de-a doua rundă, cu excepția cazului în care, desigur, unul sau mai mulți ofertanți se retrag din proprie inițiativă.

La sfârșitul primei runde, proiectul caietului de sarcini poate fi modificat pentru a reflecta acordurile comune la care s-a ajuns cu ofertanții în cursul dialogului. Acesta va constitui baza dialogului din a doua rundă.

3.4.4.4 Organizarea celei de-a doua (și a următoarelor) runde de dialog

În cea de-a doua rundă de dialog, Autoritatea Contractantă va finaliza împreună cu ofertanții contractul de PPP și documentația de atribuire (cu excepția oricăror criterii de atribuire) care vor sta la baza ofertelor lor finale. Dialogul va continua și cu privire la aspectele mai detaliate ale cerințelor proiectului, permițându-i Autorității Contractante să discute cu fiecare ofertant particularitățile soluției sale unice. Se obișnuiește ca în total să aibă loc trei runde de dialog, plus sau minus una, în funcție de complexitatea proiectului și de factorii externi. Nu există însă nicio restricție formală cu privire la numărul rundelor de dialog pe care AC le poate impune.

În cursul fiecărei runde de dialog, trebuie acordată atenție protejării informațiilor confidențiale asociate fiecărui ofertant și pentru a se asigura că ideile unui ofertant nu sunt transmise în mod deliberat sau involuntar unui alt ofertant. Cele mai importante principii ale contractului trebuie să fie pe deplin convenite și stabilite înainte de încheierea ultimei runde de dialog.

La finalul etapei de dialog, proiectul contractului de PPP și prevederile documentației de atribuire pot fi modificate în continuare pentru a reflecta acordurile comune la care s-a ajuns în cursul acestei a doua (sau a următoarelor) runde de dialog. Contractul de PPP actualizat și caietul de sarcini/documentația descriptivă elaborată la finalul etapei de dialog va constitui baza ofertelor finale (adică va deveni contractul de PPP).

Este posibil să existe un proces de selectare a unei liste restrânse de oferte pe baza materialelor prezentate în cadrul dialogului. O astfel de selecție este la latitudinea AC, dar selecția trebuie să se bazeze pe aceleași criterii de evaluare (și ponderile asociate lor) care vor fi utilizate pentru ofertarea finală²⁷.

3.4.4.5 Reconfirmarea și Actualizarea Evaluării Eficienței Economice și a Suportabilității

Pe baza contractului de PPP actualizat, este necesară și actualizarea evaluării Eficienței Economice și a evaluării suportabilității. Pe parcursul procedurii de dialog este posibil ca alocarea riscurilor propusă, precum și obiectul proiectului să se fi modificat. Actualizarea evaluării suportabilității și a evaluării eficienței economice are ca scop verificarea faptului că contractul de PPP propus este în continuare suportabil și generează eficiență economică.

Pentru mai multe informații și îndrumări privind evaluarea suportabilității și evaluarea eficienței economice vă rugăm să consultați *Ghidul Național privind Evaluarea Eficienței Economice a proiectelor de PPP* și *Ghidul Național privind Evaluarea Suportabilității proiectelor de PPP*.

3.4.4.6 Invitație la Depunerea Ofertelor Finale

Etapă depunerii ofertelor finale urmează deciziei Autorității Contractante de a încheia etapa de dialog și de a emite un document final de invitație la ofertare. Documentul final de invitație la ofertare va repeta, în general, multe dintre regulile și conținutul documentului anterior de invitație la participarea la procedură (IPNC sau IPDC, în funcție de strategia de achiziție), dar modificat pentru a reflecta încheierea dialogului și orice modificări convenite la proiectul contractului de PPP (contractul de PPP din cadrul procedurii) și confirmate prin evaluări suplimentare privind suportabilitatea și eficiența economică.

Ofertanții trebuie să depună o ofertă finală în această etapă. Ofertele trebuie să îndeplinească toate cerințele minime menționate în documentul final de invitație la ofertare (și identificate anterior în documentul de invitație la ofertare). Aceasta presupune, în general, că oferta finală trebuie să fie prezentată în conformitate cu un format definit, cu includerea anumitor informații minime. Dacă aceste informații minime necesare lipsesc sau nu sunt prezentate în formatul corect, atunci oferta finală, atunci când este depusă, poate fi considerată incompletă și neconformă cu regulile procedurii și, prin urmare, poate fi respinsă.

²⁷ Posibilitatea de a reduce numărul de soluții în timpul negocierii sau în timpul dialogului este prevăzută la art. 60 alin. (5) din Legea Nr. 100/2016, la art. 85 alin. (8) și 92 alin. (1) din Legea Nr. 98/2016, precum și la art. 98 alin. (8) și 105 alin. (1) din Legea Nr. 99/2016.

Gestionarea solicitărilor de clarificări

Documentul de invitație la procedură trebuie să descrie modalitățile de gestionare a solicitărilor oficiale de clarificări și a întrebărilor din cursul procedurii de atribuire. În acest sens, ofertanților ar trebui să li se permită să intre în contact cu Autoritatea Contractantă numai în conformitate cu acest proces formal și nu prin orice alt canal de comunicare.

Orice solicitare de clarificare a documentației de atribuire din partea unui ofertant trebuie adresată Autorității Contractante prin intermediul Sistemul Electronic de Achiziții Publice (SEAP). Momentul primirii oricăror solicitări de clarificări ar trebui să fie restricționat în conformitate cu calendarul procedurii de atribuire, rezervându-se dreptul de a nu răspunde la nicio solicitare de clarificare după o anumită dată.

Autoritatea Contractantă ar trebui să ulterior transmită o copie a solicitării și a răspunsului său tuturor ofertanților care participă la etapa respectivă a procedurii de atribuire, pentru a se asigura că toți ofertanții au acces la aceleași informații.

Extras din Manualul EPEC de Achiziție a PPP-urilor (2018)

Pe parcursul acestei etape, Autoritatea Contractantă se poate consulta în mod regulat cu UMIP pentru sfaturi și recomandări privind întreaga procedură de atribuire.

3.4.5 Etapa 5: Evaluarea ofertelor și selectarea ofertantului câștigător

Odată depuse, ofertele vor fi evaluate de către Comisia de Evaluare din cadrul Autorității Contractante pentru a se ajunge la selectarea ofertantului câștigător. Documentele de invitație la procedură trebuie să descrie procesul pe care Autoritatea Contractantă îl va urma în vederea evaluării ofertelor, inclusiv modalitățile de primire și de deschidere a documentelor aferente procedurii.

Bunele practici sugerează că informațiile financiare și nefinanciare (adică tehnice și juridice) ale ofertei ar trebui să fie prezentate în plicuri separate și ar trebui să fie evaluate în mod confidențial de către două echipe separate de evaluare a ofertelor constituite la nivelul Comisiei de Evaluare. Această abordare poate contribui la prevenirea acuzațiilor din partea ofertanților respinși că aspectul financiar al unei oferte a influențat evaluarea caracteristicilor sale tehnice și a influențat astfel atribuirea ofertei. Etapa de evaluare a ofertelor include următoarele activități:

- Verificarea integralității și a conformității;
- Verificarea respectării cerințelor minime;
- Evaluarea calitativă (atât tehnică, cât și financiară) a propunerilor;

Odată finalizată evaluarea ofertelor, va fi identificat un ofertant câștigător, inclusiv un ofertant de rezervă (ofertantul clasat pe locul al doilea). Echipa de Gestionare a Proiectului, sprijinită de Consultantul în Tranzacții, va redacta apoi un raport final al procedurii cu toate punctajele și evaluările justificative, inclusiv o reconfirmare finală a suportabilității și a eficienței economice pe baza ofertei ofertantului câștigător.

Pentru mai multe informații și îndrumări privind evaluarea suportabilității și evaluarea eficienței economice vă rugăm să consultați *Ghidul Național privind Evaluarea Eficienței Economice a proiectelor de PPP* și *Ghidul Național privind Evaluarea Suportabilității proiectelor de PPP*.

Raportul Comisiei de Evaluare trebuie prezentat conducătorului AC pentru a fi analizat și aprobat (și, opțional, poate fi transmis și către UMIP pentru analiză și consultanță suplimentare).

3.4.6 Etapa 6: Comunicarea rezultatului evaluării ofertelor către ofertanți

După aprobarea și validarea formală a raportului final al procedurii, Autoritatea Contractantă trebuie să comunice rezultatele procedurii tuturor ofertanților. Emiterea acestei comunicări este însoțită de o *perioadă de așteptare* de 11 zile calendaristice între notificarea rezultatului procedurii și semnarea contractului de PPP. Aceasta le oferă ofertanților posibilitatea, în cazul în care sunt nemulțumiți de decizie, să solicite o revizuire și să se gândească dacă să conteste atribuirea.

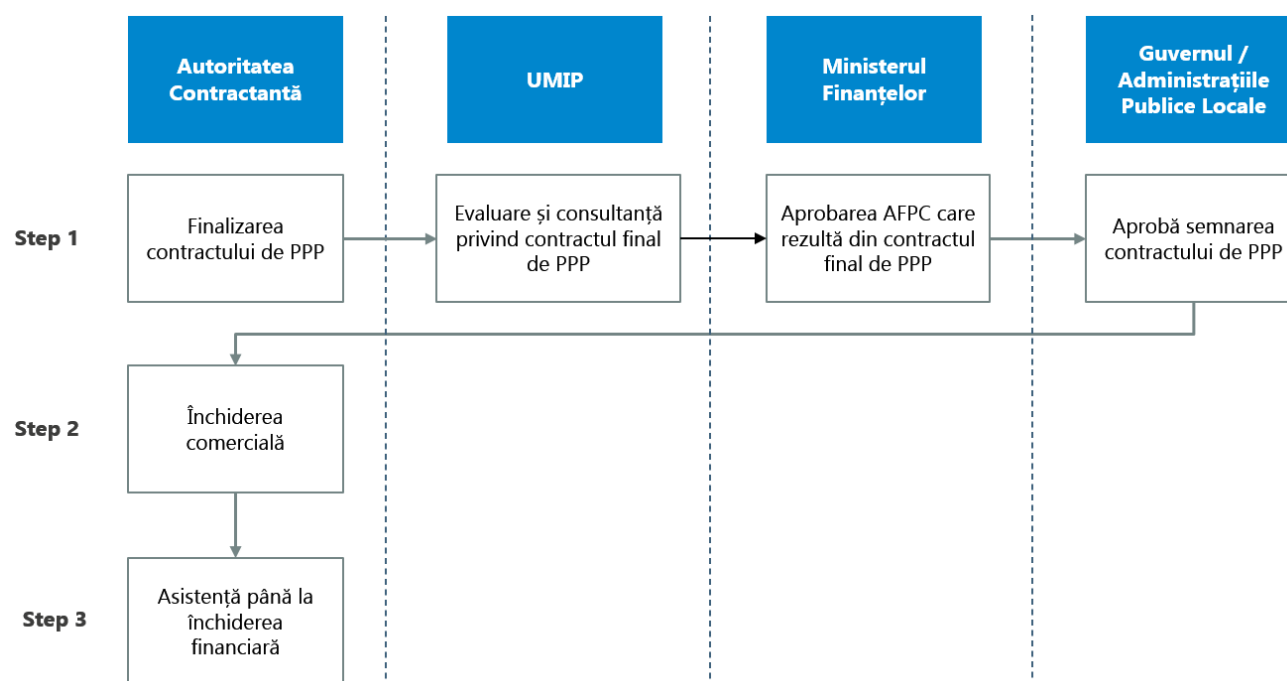
3.5 Etapa 4: Semnarea contractului de PPP & Închiderea Financiară

După selectarea și aprobarea oficială a ofertantului câștigător, precum și expirarea perioadei legale de așteptare, începe etapa finală a procesului de achiziție a PPP-ului. Acest proces include, în linii mari, următorii pași:

- Finalizarea contractului de PPP pe baza clarificărilor finale;
- Aprobarea contractului final de PPP de către Guvern și/sau de către Autoritățile Locale;
- Semnarea contractului de PPP cu ofertantul câștigător;
- Sprijin pentru încheierea acordurilor de finanțare și pentru realizarea închiderii financiare.

Această etapă finală este ilustrată în Figura 7 și este descrisă în continuare în secțiunile de mai jos.

Figura 7: Etapa 4: Semnarea contractului de PPP și Închiderea Financiară



3.5.1 Etapa 1: Finalizarea Contractului de PPP

Chiar dacă clauzele substanțiale ale contractului de PPP vor fi fost deja stabilite în etapa anterioară (de exemplu, ca urmare a runde finale de dialog), în această etapă este necesară o anumită redactare finală a contractului de PPP. Aceasta include următoarele activități:

- **Autoritatea Contractantă va elabora contractul de PPP final, care este pregătit pentru semnare.** Această redactare finală ar trebui să se refere doar la unele *ajustări minore* ale contractului, inclusiv la încorporarea unor aspecte din propunerea ofertantului câștigător. Acestea ar putea include, de exemplu, denumirea Societății de Proiect, părți ale propunerii la care se face referire în contract (cum ar fi planurile

de management, planurile de siguranță), detalii privind structura de finanțare, finalizarea datelor esențiale din contract etc. În această etapă de finalizare a contractului, discuțiile cu ofertantul câștigător pot fi purtate doar pentru a confirma angajamentele financiare sau alți termeni conținuți în ofertă, cu condiția ca aceasta să nu aibă ca efect modificarea substanțială a unor aspecte esențiale ale ofertei²⁸. Întrucât presiunea concurențială nu mai există, modificarea clauzelor substanțiale după atribuire poate reduce eficiența economică a proiectelor de PPP, poate oferi un avantaj incorect ofertantului câștigător și/sau poate expune procesul la riscul de contestare din partea ofertanților care nu au fost selectați.

- **Contractul final de PPP va fi transmis UMIP pentru revizuire și consultanță.** Experiența și expertiza UMIP pot fi utile în finalizarea contractului final, asigurându-se că acesta este conform cu cele mai bune practici internaționale. Totodată, UMIP poate să evalueze *ex-ante* a tratamentului statistic al proiectului de PPP pe baza Ghidurilor Eurostat și EPEC pentru a estima impactul contractului asupra datoriei publice și deficitului bugetar. Evaluarea contractului de către UMIP va fi consemnată într-un raport.

Pentru mai multe informații și indicații cu privire la impactul asupra capacității de împrumut a sectorului public, vă rugăm să consultați *Ghidul Național privind Evaluarea Impactului PPP-urilor asupra Datoriei Publice și Deficitului Bugetar*.

- **Contractul de PPP final și raportul final al UMIP vor fi comunicate MF pentru aprobarea finală.** În cazul proiectelor de PPP care necesită sprijinul administrației publice centrale, MF va trebui să aprobe AFPC care rezultă din contractul de PPP final pentru a se asigura că realizarea proiectului beneficiază de sprijinul necesar din partea MF. Raportul UMIP va servi drept document justificativ pentru aprobarea finală de către Guvern.
- **Aprobarea finală de către Guvern și/sau de către Administrația Publică Locală a contractului de PPP final** este necesară înainte ca acesta să poată fi semnat cu ofertantul câștigător.

În timp ce Autoritatea Contractantă finalizează contractul de PPP, ofertantul câștigător va trebui, de asemenea, să deruleze mai multe procese. Acestea includ, în principal, finalizarea clauzelor de subcontractare cu principalii subcontractanți și finalizarea proceselor de constituire, inclusiv asigurarea disponibilității întregii documentații corporative asociate. În mod obișnuit, ofertantul câștigător va derula în paralel și procesul de finanțare (a se vedea Etapa 3 de mai jos).

3.5.2 Etapa 2: Închiderea Comercială

În urma aprobării contractului de PPP final și a finalizării celorlalte procese paralele, contractul de PPP este gata de semnare (de exemplu, închiderea comercială a contractului de PPP). Procesul de închidere comercială constă în următoarele activități:

- După perioada de așteptare și sub rezerva soluționării oricăror contestații²⁹, **contractul de PPP și toate documentele de proiect asociate lui pot fi semnate** și finalizate între toate părțile, realizându-se astfel închiderea comercială.

²⁸ În acest sens, a se vedea restricțiile prevăzute la articolul 93 alin. (2) din Legea nr. 98/2016.

²⁹ Trebuie avute în vedere articolul 9 alin. (4)-(5), articolul 49 alin. (6), articolul 58 și articolul 59 din Legea nr. 101/2016.

- În termen de 30 de zile³⁰ / 48 de zile³¹ de la încheierea contractului, Autoritatea Contractantă trebuie să publice un Anunț de Atribuire a Contractului. Anunțul de atribuire a contractului trebuie să includă următoarele informații³²:
 - Informații despre autoritatea contractantă, inclusiv date de contact;
 - Natura și locul de executare a contractului și activitățile care urmează să fie efectuate;
 - Valoarea contractului (se ia în considerare opțiunea pentru oferta cea mai mică/cea mai mare);
 - Tipul de procedură de atribuire utilizat;
 - Criteriile de atribuire utilizate;
 - Informații în cazul în care nu se face nicio atribuire (întreruperea procedurii);
 - Numele contractantului căruia i s-a atribuit contractul;
 - Data la care a fost semnat contractul;
 - Informații privind subcontractarea; și
 - Procedura de contestare (inclusiv detalii precise privind termenele aplicabile).
- În cele din urmă, o copie a contractului de PPP semnat trebuie transmisă Institutului Național de Statistică (INS) în vederea evaluării finale (în conformitate cu normele Eurostat) a tratamentului statistic al proiectului de PPP.

Pentru mai multe informații și indicații cu privire la impactul asupra capacității de împrumut a sectorului public, vă rugăm să consultați *Ghidul Național privind Evaluarea Impactului PPP-urilor asupra Datoriei Publice și Deficitului Bugetar*.

3.5.3 Etapa 3 - Asistență până la Închiderea Financiară

Înainte ca contractul de PPP să poată intra pe deplin în vigoare, partenerul privat trebuie să încheie acordurile finale de finanțare cu creditorii și investitorii. Ofertanții vor fi încheiați deja acorduri provizorii cu creditorii în cursul procedurii de atribuire, iar acum trebuie să finalizeze aceste acorduri.

Prin urmare, finalizarea acordurilor de finanțare are loc în timpul și/sau după finalizarea contractului de PPP. Chiar dacă partenerul privat conduce procesul de închidere financiară, este posibil ca Autorității Contractante să i se solicite să ofere sprijin pe parcursul procesului (de exemplu, este necesar, de obicei, un acord direct între creditorii și Autoritatea Contractantă, care să definească dreptul creditorilor să „intervenă” în anumite condiții, să asiste ofertantul câștigător în legătură cu îndeplinirea tuturor condițiilor suspensive prin publicarea acordurilor de mediu, a autorizațiilor etc.).

Pentru mai multe informații și îndrumări cu privire la acordul direct dintre creditorii și AC, vă rugăm să consultați *Ghidul de utilizare a Clauzelor Standard în Contractele de PPP și Clauzele Standard în Contractele de PPP*.

³⁰ În cazul în care procedura de atribuire a fost reglementată de Legea nr. 98/2016 sau de Legea nr. 99/2016.

³¹ În cazul în care procedura de atribuire a fost reglementată de Legea nr. 100/2016.

³² Pentru o listă detaliată a informațiilor care trebuie incluse în Anunțul de Atribuire a Contractului, vă rugăm să consultați Anexa V Partea D din Directiva nr. 2014/24/UE (pentru contractele de achiziții publice), Anexa XII din Directiva nr. 2014/25/UE (pentru contractele sectoriale) și Anexa VII din Directiva nr. 2014/23/UE (pentru contractele de concesiune).

Odată ce contractele de finanțare finale sunt convenite iar toate condițiile suspensive aferente acordurilor de finanțare sunt îndeplinite de către ofertantul câștigător, semnarea contractelor de finanțare (adică, închiderea financiară) poate avea loc fie concomitent cu semnarea contractului de PPP agreeat (adică, închiderea comercială), fie consecutiv. În orice caz, semnarea contractelor de finanțare și îndeplinirea oricăror condiții suspensive asociate acestora vor constitui o condiție suspensivă pentru intrarea în vigoare a contractului de PPP.

În multe cazuri, se preferă semnarea concomitentă a contractului de PPP și a contractelor financiare. Această abordare are avantajul de a atenua riscul unei eventuale indisponibilități a finanțării după semnarea contractului de PPP. De asemenea, se reduce riscul de neconcordanță între contractul de PPP și contractele de finanțare. Cu toate acestea, semnarea concomitentă a contractului de PPP și a contractelor de finanțare se dovedește, adesea, ambițioasă și, prin urmare, nu este întotdeauna posibilă. În astfel de cazuri, închiderea financiară va avea loc după semnarea contractului de PPP, iar în contractul de PPP este inclus, de obicei, un termen limită pentru închiderea financiară.

Crearea unei Echipi de Gestionare a Contractului

Înainte de finalizarea și semnarea contractului de PPP, Autoritatea Contractantă ar trebui să identifice o echipă de gestionare a contractului (dacă este posibil, numită din rândul membrilor UIC), cu un plan de tranziție de la Echipa de Gestionare a Proiectului la Echipa de Gestionare a Contractului. Pentru a contribui la această tranziție, echipa de gestionare a contractului ar trebui, în mod ideal, să fie implicată în etapele finale ale etapei de achiziție, în special pentru a se asigura că contractul de PPP stabilește în mod clar toate informațiile pe care societatea de proiect trebuie să le furnizeze în cursul etapei de implementare pentru gestionarea eficientă a contractului de PPP de către Autoritatea Contractantă.

Echipa de Gestionare a Contractului va fi ulterior responsabilă cu pregătirea unui Plan de Gestionare a Contractului, inclusiv a cerințelor de raportare pentru PPP și de gestionarea Contractului.

Mai multe informații cu privire la gestionarea contractului PPP sunt disponibile aici: [Global Infrastructure Hub - Gestionarea Contractelor de PPP după Închiderea Financiară, Ghid Practic pentru Guvernele care Gestionează Contracte de PPP, bazat pe informații din proiecte reale](#)

Bazat pe Ghidul EPEC privind Parteneriatele Public-Private (2021)

4. CONSULTANȚII ÎN TRANZACȚII

Pentru proiectele de PPP este adesea necesar să se apeleze la resurse externe sub forma unor Consultanți în Tranzacții cu experiență, care posedă abilități și competențe ce ar putea să nu fie disponibile la nivelul Autorității Contractante în vederea furnizării de consultanță și gestionării procesului de pregătire și de achiziție a PPP-ului.

Prezentul capitol descrie importanța desemnării Consultanților în Tranzacții pentru procesul de pregătire și de achiziție a PPP-urilor, rolurile și responsabilitățile tipice ale Consultanților în Tranzacții, precum și procesul de desemnare a unui Consultant în Tranzacții.

4.1 Importanța Consultanților în Tranzacții

Importanța unei echipe de gestionare a proiectului care să aibă acces la cunoștințele unor consultanți cu experiență nu poate fi supraestimată. În general, experiența în materia tranzacțiilor de PPP la nivelul Autorității Contractante este limitată, în special în cazul PPP-urilor de pe piețele incipiente. Dacă sunt selectați și gestionați în mod corespunzător, consultanții pot:

- Furniza asistență în legătură cu analiza și pregătirea proiectului de PPP cum ar fi furnizarea de date privind costurile sau evaluarea eficienței economice și a suportabilității;
- Optimiza clauzele contractului de PPP prin împărtășirea lecțiilor învățate din alte proiecte și prin furnizarea de cunoștințe în ceea ce privește alocarea riscurilor, stabilirea unor prețuri realiste din punct de vedere comercial și a condițiilor de finanțare;
- Crește interesului din partea pieței prin îmbunătățirea credibilității și a încrederii în autoritatea contractantă;
- Contribui la organizarea de exerciții de consultare a pieței anterior etapei de atribuire;
- Facilita dialogul cu sectorul privat; și
- Contribui la gestionarea proiectului în cursul etapelor esențiale ale proiectului de PPP, precum etapa de pregătire, inclusiv elaborarea Studiului de Fezabilitate & Fundamentare și a proiectului contractului de PPP, precum și etapa de atribuire, inclusiv asistarea Autorității Contractante în cursul procesului de Dialog Competitiv și de evaluare a ofertelor.

În consecință, Autoritatea Contractantă poate angaja serviciile Consultanților în Tranzacții în vederea sprijinirii Autorității Contractante în implementarea cu succes a proiectului de PPP.

4.2 Rolurile și responsabilitățile Consultanților în Tranzacții

Rolul Consultanțului în Tranzacții poate diferi în funcție de complexitatea proiectului de PPP. Cu toate acestea, în general, următoarele activități sunt solicitate de la Consultanții în Tranzacții:

- Să ajute Autoritatea Contractantă cu pregătirea Studiului de Fezabilitate & Fundamentare, inclusiv a tuturor componentelor tehnice, juridice, economice, de mediu, sociale și financiare; aceasta include în special pregătirea specificațiilor tehnice de rezultat, a alocării propuse a riscurilor și a structurii de PPP rezultate, a modelului financiar, a evaluării eficienței economice, a evaluărilor privind suportabilitatea și finanțabilitatea proiectului precum și a clauzelor contractului de PPP;

La elaborarea Studiului de Fezabilitate și a Studiului de Fundamentare, Consultanții în Tranzacții vor trebui să respecte ghiduri suplimentare cu privire la mai multe subiecte. În acest sens, vă rugăm să consultați *Ghidul de utilizare a Clauzelor Standard în Contractele de PPP și Clauzele Standard în Contractele de PPP, Ghidul Național privind Evaluarea Eficienței Economice a proiectelor de PPP, Ghidul Național privind Evaluarea și Alocarea Riscurilor, Ghidul Național privind*

Evaluarea Suportabilității proiectelor de PPP și Ghidul Național privind Evaluarea Impactului PPP-urilor asupra Datoriei Publice și Deficitului Bugetar.

- Să asiste Autoritatea Contractantă în pregătirea proiectului contractului de PPP pe baza clauzelor standard de PPP și a structurii PPP-ului propuse în Studiul de Fezabilitate & Fundamentare;
- Să sprijine Autoritatea Contractantă în pregătirea procesului de achiziție a PPP-ului, inclusiv pregătirea întregii documentații necesare pentru a-i permite Autorității Contractante să obțină aprobările necesare și să lanseze procedura de atribuire oficială;
- Să îndrume Autoritatea Contractantă pe parcursul implementării procesului de achiziție a PPP-ului prin consultanță în diferitele etape ale procesului, să ajute la evaluarea ofertelor depuse și să sprijine Autoritatea Contractantă până la închiderea financiară.

Autoritatea Contractantă poate numi uneori Consultanți în Tranzacții în etapa de identificare a proiectului (de exemplu, pentru a elabora Studiul de Prefezabilitate). În acest caz, pregătirea Studiului de Prefezabilitate poate fi adăugată la domeniul de activitate al Consultanților în Tranzacții. Adesea, însă, la începutul etapei de Prefezabilitate, nu se știe (încă) dacă proiectul poate fi achiziționat sub formă de PPP. Aceasta îngreunează solicitarea unor activități specifice de la Consultantul în Tranzacții într-o etapă atât de timpurie a proiectului.

Prin urmare, se recomandă, în general, să se angajeze consultanți separați pentru Studiul de Prefezabilitate (dacă este necesar) și să se numească un Consultant în Tranzacții numai dacă s-a luat decizia de a continua cu evaluări mai detaliate și cu pregătirea proiectului ca potențial PPP. Consultantul în Tranzacții ar fi responsabil să asiste AC atât în pregătirea proiectului de PPP (de exemplu, realizarea Studiului de Fezabilitate și a Studiului de Fundamentare), cât și în achiziția proiectului. Prin faptul că aceeași echipă de consultanți asistă AC în ambele etape (pregătire și achiziție), se poate asigura coerența între cele două etape, ceea ce sporește șansele de reușită a achiziției PPP-ului. Caietul de sarcini pentru Consultanții în Tranzacții ar trebui să prevadă posibilitatea de a înceta contractul de consultanță după finalizarea Studiului de Fezabilitate și a Studiului de Fundamentare, în cazul în care AC decide să nu continue proiectul sub formă de PPP.

Echipa principală de consultanți va fi formată, de obicei, dintr-un consultant financiar, un consultant tehnic (inclusiv, de exemplu, experți în inginerie civilă/structurală, inginerie mecanică/electrică și arhitectură) și un consultant juridic. În mod ideal, acești consultanți trebuie să fie prezenți la începutul etapei de pregătire a proiectului (de exemplu, la începutul Etapei 2: Pregătirea Studiului de Fezabilitate și a Studiului de Fundamentare). Alți consultanți pot fi necesari atunci când echipa de proiect trebuie să abordeze aspecte specifice, cum ar fi, de exemplu, aspecte privind impactul social și de mediu, riscurile asociate cadrului legal și asigurările. În anumite cazuri, pot fi necesari specialiști sectoriali, de exemplu, specialiști în domeniul educației, al asistenței medicale și al tratării deșeurilor. Natura exactă a echipei de consultanți va depinde de natura și de complexitatea proiectului.

Consultanții menționați mai sus pot fi achiziționați sub formă de echipă sau recrutați individual, caz în care trebuie asigurată coordonarea între membrii echipei.

4.3 Procesul de desemnare a unui Consultant în Tranzacții

Autoritatea Contractantă este responsabilă pentru achiziționarea serviciilor Consultanților în Tranzacții, care se poate realiza printr-o procedură de achiziție competitivă.

Caietul de sarcini pentru Consultantul în Tranzacții trebuie să articuleze în mod clar cerințele și așteptările Autorității Contractante. Acest document, împreună cu oferta prezentată de Consultantul în Tranzacții, vor constitui programul de livrabile aferent contractului încheiat cu Consultantul în Tranzacții. Prin urmare, cu cât caietul de sarcini este mai clar și mai precis, cu atât calitatea ofertelor primite va fi mai bună. În timp ce structura caietului de sarcini este relativ fixă, conținutul său va varia în funcție de natura și de complexitatea proiectului. AC poate solicita sprijin din partea UMIP pentru pregătirea caietului de sarcini pentru Consultanții în Tranzacții.

ANEXA 1: MODEL-CADRU AL STUDIULUI DE PREFEZABILITATE

Prezenta anexă oferă o prezentare generală a conținutului necesar al unui Studiu de Prefezabilitate. Modelul se bazează pe cerințele aferente Studiului de Prefezabilitate stabilite prin H.G. nr. 907/2016.

- Descrierea proiectului, a părților esențiale și a părților interesate;
- Progresul proiectului până în prezent, studiile existente, echipele formate, informațiile colectate, interesul manifestat de investitorii privați, terenul achiziționat etc.;
- Evaluarea necesităților și obiectivul investiției;
- Analiza opțiunilor de soluție pentru scenariile / opțiunile tehnico-economice posibile în vederea atingerii obiectivului investiției;
 - a. Viabilitatea tehnică, inclusiv tehnologiile esențiale și viabilitatea acestora, precum și principalele provocări care trebuie depășite;
 - b. Cerințele privind terenurile, statutul, calendarul, costul (și dacă a fost alocat un buget) și planul de acțiune;
 - c. Cerințele de investiții, inclusiv planul preliminar de costuri;
 - d. Previziuni privind veniturile, inclusiv sursele și principalele sensibilități;
 - e. Viabilitatea financiară, inclusiv sensibilitățile și un model financiar de bază;
 - f. Viabilitatea economică, inclusiv sensibilitățile și un model de evaluare de bază;
 - g. Evaluarea cadrului normativ;
 - h. Evaluarea socială și de mediu preliminară;
 - i. Opțiuni de achiziție a proiectului (inclusiv achiziție tradițională, PPP etc.). Scanarea Potențialului de Implementare sub formă de PPP poate fi utilizată pentru evaluarea potențialului de implementare sub formă de PPP.

Pentru mai multe informații și îndrumări privind utilizarea Scanării Potențialului de Implementare sub formă de PPP vă rugăm să consultați *Ghidul Național privind Evaluarea Eficienței Economice a proiectelor de PPP*.

- Riscurile esențiale, gestionarea și administrarea acestora într-un registru de alocare a riscurilor;
- Planul de acțiune pentru aducerea proiectului pe piață, inclusiv costurile și responsabilitățile esențiale ale administrației publice, cum ar fi achiziția de terenuri;
- Pregătirea proiectului în ceea ce privește evaluarea capacității și evaluarea competențelor AC și ale personalului său de dezvoltare, implementare și monitorizare a proiectului. Aceasta include organizarea internă la nivelul AC pentru a duce proiectul mai departe în ceea ce privește structura și disponibilitatea membrilor echipei de gestionare a proiectului și a directorului de proiect;
- Oferirea de consultanță cu privire la etapele următoare adecvate pentru proiect.

ANEXA 2: STRUCTURĂ PENTRU STUDIUL DE FEZABILITATE & PENTRU STUDIUL DE FUNDAMENTARE

Prezenta anexă oferă un model de structură pentru un studiu integrat de Fezabilitate și Fundamentare. Modelul se bazează pe cerințele impuse Studiului de Fezabilitate prevăzute în anexa nr. 4 la H.G. nr. 907/2016 și pe cerințele impuse Studiului de Fundamentare prevăzute de Legea PPP, toate acestea trebuind să fie acoperite de Studiul de Fezabilitate & Fundamentare consolidat.

Deși multe dintre componentele Studiului de Fezabilitate & Fundamentare au fost deja evaluate în cadrul Studiului de Prefezabilitate, Studiul de Fezabilitate & Fundamentare se bazează pe aceste evaluări preliminare și furnizează analize detaliate suplimentare.

1. Descrierea proiectului

2. **Evaluarea Necesităților:** Analiza necesităților are ca scop să identifice principalele probleme legate de infrastructură sau de servicii și să definească problema sau nevoile pe care proiectul intenționează să le abordeze. Analiza necesităților cuprinde:

- Conformitatea proiectului cu evaluarea sectorială și cu master planurile, în conformitate cu obiectivele strategice ale administrației publice și de furnizare a serviciilor;
- Estimările privind cererea și utilizatorii;
- Mediul instituțional, inclusiv rolurile și responsabilitățile partenerilor publici și privați interesați care sunt implicați; și
- Domeniul de aplicare al proiectului.

3. **Analiza Soluțiilor Potențiale:** Această componentă a studiului are ca scop elaborarea tuturor soluțiilor potențiale de implementare a proiectului, acoperind următoarele:

- Soluția tehnică, inclusiv identificarea și evaluarea diferitelor soluții tehnice;
- Specificații privind rezultatele (nu datele de intrare), inclusiv demonstrarea fezabilității tehnice a soluțiilor și furnizarea de date de intrare necesare pentru studiile cu impact social și de mediu; și
- Costurile aferente ciclului de viață al proiectului, și anume o estimare a costurilor de investiții de capital și a costurilor de operare și întreținere pe durata de viață a proiectului;
- Abordări potențiale de achiziție pentru fiecare opțiune (de exemplu, o evaluare calitativă a diferitelor modalități de achiziție, având în vedere natura soluțiilor propuse);
- Analiza finală a opțiunilor pentru a recomanda soluția cea mai eficientă, luând în considerare toate aspectele tehnice, de calcul al costurilor, de definire a domeniului de aplicare și de achiziție.

4. **Auditarea Proiectului:** Studiul de Fezabilitate trebuie să efectueze o analiză detaliată a soluției preferate pentru proiect în ceea ce privește diverse dimensiuni ale proiectului, inclusiv:

- *Aspecte legale & de reglementare:* Studiul trebuie să evalueze toate aspectele normative legate de proiect, inclusiv drepturile de utilizare și drepturile utilizatorilor, legile și reglementările financiare relevante, legile relevante privind mediul și patrimoniul (dacă este cazul), reglementările fiscale, legislația muncii, reglementările privind schimbul valutar, legislația privind concurența, codurile de construcție și de incendiu (dacă este cazul), drepturile de zonare și reglementările privind utilizarea terenurilor, lista acordurilor probabil a fi necesare pentru proiect, mecanismul de soluționare a litigiilor și jurisdicția competentă etc;

- *Amenajarea amplasamentului.* Aceasta acoperă toate aspectele legate de amenajarea amplasamentului pentru proiect, inclusiv cerințele privind terenurile, evaluarea terenurilor, disponibilitatea terenurilor și aprobarea titlurilor de proprietate, drepturile de urbanism, nevoile de relocare (dacă este cazul) și relocarea utilităților;
- *Identificarea preocupărilor legate de mediu, de climă și de riscul de dezastre.* Studiul trebuie să identifice toate aspectele de mediu, climatice și privind riscul de dezastre legate de amplasament, inclusiv evaluarea impactului asupra mediului (EIM) și evaluarea riscurilor sociale, evaluarea vulnerabilității la riscurile climatice și de dezastre, evaluarea adaptării la schimbările climatice și raportul de Evaluare Preliminară a Impactului Social și de Mediu (EPISM).
- *Analiza eficienței economice și sociale.* Studiul va lua în considerare fluxurile de numerar generate de proiect, precum și costurile și beneficiile economice directe și indirecte asociate proiectului. Pe această bază, Studiul de Fezabilitate include o analiză a costurilor și beneficiilor economice și sociale, exprimată cu ajutorul Ratei Interne de Rentabilitate Economică (RIRE) și a Valorii Economice Nete Actuale (VENA), care verifică dacă proiectul are un impact economic pozitiv asupra societății în ansamblul său;
- *Analiza Financiară și Elaborarea Modelului Financiar.* Studiul de Fezabilitate trebuie să includă o analiză financiară și o modelare a proiectului care să acopere aspecte precum nevoile de finanțare a proiectului, sursele de finanțare a proiectului, nevoile de subvenționare a proiectului, cerințele privind veniturile, sursele de venituri și evaluarea suportabilității. Pe baza analizei financiare, se stabilește finanțabilitatea proiectului.

Pentru mai multe informații și indicații privind analiza suportabilității, vă rugăm să consultați Ghidul Național privind Evaluarea Suportabilității proiectelor de PPP.

5. **Evaluarea și Alocarea Riscurilor:** Ca parte a Studiului de Fezabilitate, AC identifică și enumeră toate riscurile plauzibile asociate proiectului propus. Pentru fiecare risc al proiectului identificat, AC definește dacă riscul trebuie transferat partenerului privat, reținut de către AC sau împărțit între partenerul privat și AC. Pe baza riscurilor identificate și a alocării optime a fiecărui risc, AC pregătește un registru de alocare a riscurilor care rezumă toate riscurile asociate proiectului, descrie fiecare risc și propune ca acesta să fie transferat, împărțit sau păstrat. Registrul de riscuri pregătit ca parte a Studiului de Prefezabilitate poate fi utilizat ca punct de plecare pentru această evaluare.

Pentru mai multe informații și îndrumări privind evaluarea și alocarea riscurilor, vă rugăm să consultați Ghidul Național privind Evaluarea și Alocarea Riscurilor.

6. **Opțiuni de Achiziție și Analiza Structurii PPP-ului:** Studiul de Fezabilitate examinează diverse opțiuni de achiziție și de structurare a proiectului, având ca rezultat recomandarea unei opțiuni preferate. Compararea va include o opțiune de achiziție tradițională și una sau mai multe opțiuni de PPP. Fiecare opțiune va fi evaluată în funcție de parametri precum Eficiența Economică („VfM”), suportabilitatea (pentru utilizatori și pentru sectorul public), impactul fiscal (inclusiv orice obligații contingente), impactul asupra capacității de împrumut a sectorului public (inclusiv o evaluare a tratamentului statistic probabil), capacitatea de gestionare a AC și viabilitatea comercială, determinată prin consultări preliminare ale pieței în rândul potențialilor operatori, dezvoltatori și finanțatori.

Pentru mai multe informații și îndrumări privind Evaluarea Eficienței Economice a proiectelor de PPP, vă rugăm să consultați *Ghidul Național privind Evaluarea Eficienței Economice a proiectelor de PPP*.

Pentru mai multe informații și îndrumări privind impactul asupra capacității de împrumut a sectorului public, vă rugăm să consultați *Ghidul Național privind Evaluarea Impactului PPP-urilor asupra Datoriei Publice și Deficitului Bugetar*.

7. **Termenii Contractului aferent Proiectului:** În cazul în care a fost recomandată o structură de PPP, se redactează clauzele esențiale ale contractului aferent proiectului, inclusiv o descriere minimă a rolurilor și a principalelor responsabilități ale părților, precum și o schiță a mecanismului de plată. Aceste clauze esențiale sunt compilate într-o fișă de condiții contractuale aferente proiectului și ar trebui să reflecte alocarea riscurilor identificată în registrul riscurilor.

Pentru mai multe informații și îndrumări cu privire la contractul de PPP, vă rugăm să consultați *Ghidul de utilizare a Clauzelor Standard în Contractele de PPP*.

8. **Consultarea Pieței.** O consultare solidă a pieței cu potențiali investitori, creditori, companii de construcții și de operare este importantă pentru a testa pe piață obiectul și structura propuse pentru PPP și pentru a vedea dacă există un interes suficient pentru ca proiectul să aibă succes sub formă de PPP. A se vedea Secțiunea 3.3.3 pentru mai multe informații despre Consultarea Pieței.
9. **Concluzie și etapele următoare**
10. **Calendarul de Implementare a Proiectului:** AC pregătește un calendar de implementare a proiectului care detaliază rolurile și responsabilitățile esențiale ale entităților publice și private, precum și calendarul pentru livrabile. Programul de implementare a proiectului trebuie să descrie și modalitățile de guvernanță continuă la nivelul AC atât în timpul cât și după procesul de achiziție.

ANEXA 3: LISTA DE VERIFICARE PENTRU PREGĂTIREA PROIECTULUI DE PPP

Pe parcursul pregătirii proiectului de PPP, ar putea fi util ca Autoritățile Contractante să utilizeze *Instrumentul EPEC privind Stadiul Pregătirii PPP-ului*. Acest instrument sub formă de listă de verificare în format Excel conține un set de întrebări care pot fi utile pentru a ghida Autoritatea Contractantă în a se asigura că proiectul de PPP este bine pregătit înainte de a lansa procedura de atribuire.

Instrumentul pune un set de întrebări specifice privind calitatea activităților și analizelor efectuate de Autoritatea Contractantă pe parcursul procesului de pregătire a PPP-ului.

Deși nu este obligatorie utilizarea instrumentului, acesta reprezintă o listă deosebit de utilă pentru verificarea proiectelor de PPP bine pregătite.

Instrumentul este disponibil în limba engleză și poate fi accesat aici: [Link către Instrumentul EPEC privind Stadiul Pregătirii PPP-ului](#).