

Raportul special

Parteneriatele public-privat în UE: deficiențe generalizate și beneficii limitate

[prezentat în temeiul articolului 287 alineatul (4) al
doilea paragraf TFUE]



CURTEA DE
CONTURI
EUROPEANĂ

ECHIPA DE AUDIT

Rapoartele speciale ale Curții de Conturi Europene prezintă rezultatele auditurilor sale cu privire la politicile și programele UE sau la diverse aspecte legate de gestiune aferente unor domenii specifice ale bugetului UE. Curtea selectează și concepe aceste sarcini de audit astfel încât impactul lor să fie maxim, luând în considerare riscurile existente la adresa performanței sau a conformității, nivelul de venituri sau de cheltuieli implicat, schimbările preconizate și interesul existent în mediul politic și în rândul publicului larg.

Acest audit al performanței a fost efectuat de Camera de audit II – cameră specializată pe domeniile de cheltuieli aferente investițiilor pentru coeziune, creștere și incluziune –, condusă de doamna Iliana Ivanova, membră a Curții de Conturi Europene. Auditul a fost condus de domnul Oskar Herics, membru al Curții de Conturi Europene, beneficiind de sprijinul unei echipe formate din: Thomas Obermayr, șef de cabinet, Pietro Puricella, manager principal, Enrico Grassi, coordonator, Guido Fara, Di Hai, Svetoslav Hristov, Maria del Carmen Jiménez, Chrysoula Latopoulou și Maria Ploumaki, auditori.



De la stânga la dreapta: Guido Fara, Di Hai, Thomas Obermayr, Enrico Grassi, Oskar Herics, Chrysoula Latopoulou, Svetoslav Hristov, Pietro Puricella.

CUPRINS

	Puncte
Glosar	
Sinteză	I-V
Introducere	1-19
Ce este un parteneriat public-privat?	1-4
Motivele pentru care se optează pentru implementarea de parteneriate public-privat	5-6
Piața europeană a parteneriatelor public-privat	7-8
Parteneriatele public-privat și fondurile UE	9-19
Sfera și abordarea auditului	20-23
Observații	24-76
Proiectele de parteneriat public-privat care au făcut obiectul auditului au permis implementarea mai rapidă a politicilor și aveau potențialul de a atinge standarde adecvate de exploatare și de mentenanță, însă nu s-au dovedit întotdeauna eficiente în obținerea beneficiilor potențiale	24-46
Recurgerea la parteneriate public-privat a permis autorităților publice să atribuie contracte de achiziții pentru planuri de infrastructură de mare amploare printr-o singură procedură	25-27
Atribuirea unor proiecte de parteneriat public-privat de mare amploare a sporit riscul unei concurențe insuficiente și a antrenat, în unele cazuri, întâzieri considerabile	28-32
Majoritatea proiectelor auditate au fost afectate de întâzieri semnificative în ceea ce privește lucrările de construcție, precum și depășiri considerabile ale bugetelor prevăzute pentru costuri	33-40
Majoritatea proiectelor auditate au potențialul de a menține standarde adecvate de servicii și de mentenanță	41-43
Parteneriatele public-privat nu au protejat partenerul privat de un optimism excesiv în ceea ce privește cererea viitoare și gradul de utilizare în viitor a infrastructurii planificate	44-46
Întârzierile, depășirea costurilor și utilizarea sub capacitatea potențială pot fi imputate parțial unor analize inadecvate și unor abordări nepotrivite	47-59

Pentru cea mai mare parte a proiectelor auditate, opțiunea de parteneriat public-privat a fost aleasă fără o analiză comparativă prealabilă care să demonstreze că era opțiunea cu cel mai bun raport costuri-beneficii	48-53
Alocarea riscurilor era adesea inadecvată, ceea ce a însemnat fie o motivare mai slabă a partenerului privat, fie o expunere excesivă a acestuia la riscuri	54-56
Contractele de parteneriat public-privat de lungă durată nu sunt bine adaptate la ritmul alert de dezvoltare tehnologică	57-59
Cadrul juridic și cel instituțional nu sunt încă adaptate la proiectele de parteneriat public-privat sprijinite de UE	60-76
Deși erau familiarizate cu parteneriate public-privat, nu toate statele membre vizitate de Curte dispuneau de cadre bine dezvoltate în acest sens pe plan juridic și instituțional	61-63
În pofida implicațiilor pe termen lung pe care le au parteneriatele public-privat, statele membre vizitate nu elaboraseră nicio strategie clară în ceea ce privește utilizarea lor	64-68
Combinarea de fonduri UE cu parteneriate public-privat implică cerințe și incertitudini în plus	69-71
Posibilitatea de a înregistra proiectele de parteneriat public-privat ca elemente extrabilanțiere riscă să submineze transparența și raportul costuri-beneficii	72-76
Concluzii și recomandări	77-92
Proiectele de parteneriat public-privat care au făcut obiectul auditului nu s-au dovedit întotdeauna eficiente în obținerea beneficiilor scontate	79-81
Întârzierile, depășirea costurilor și utilizarea sub capacitatea potențială pot fi atribuite în mod parțial unor analize inadecvate și unor abordări nepotrivite	82-84
Cadrul juridic și cel instituțional nu sunt încă adaptate la proiectele de parteneriat public-privat sprijinite de UE	85-92
Anexa I	– Parteneriatele public-privat realizate cu sprijinul UE în perioada 2000-2014, în milioane de euro, pe țări
Anexa II	– Principalele dificultăți întâmpinate la utilizarea parteneriatelor public-privat cu finanțare mixtă, pentru perioada 2007-2013, și

modificările aduse Regulamentului privind dispozițiile comune pentru perioada 2014-2020

- Anexa III – Proiectele auditate
- Anexa IV – Proiecte în parteneriat public-privat – o prezentare generală a beneficiilor potențiale și a riscurilor aferente, în raport cu observațiile de audit privind proiectele incluse în sfera auditului

Răspunsurile Comisiei

GLOSAR

Achiziție publică: achizițiile publice constituie procesul prin care autoritățile publice naționale, regionale și locale sau organismele de drept public achiziționează produse, servicii și lucrări publice precum construcția de drumuri sau de clădiri. Întreprinderile private au, în egală măsură, obligația de a respecta normele în materie de achiziții publice și/sau principiile acestora ori de câte ori efectuează achiziții ce sunt finanțate în mod predominant din fonduri publice.

Autoritate de management: autoritatea publică națională, regională ori locală (sau orice alt organism public sau privat) care a fost desemnată de către un stat membru să gestioneze un program operațional. Printre atribuțiile acesteia se numără selecția proiectelor în vederea finanțării lor, monitorizarea modului în care acestea sunt implementate și raportarea către Comisie cu privire la aspectele financiare și la rezultatele obținute.

Autorități contractante: autoritățile contractante sunt autorități naționale, regionale sau locale ori organisme de drept public care au obligația de a aplica directivele privind achizițiile publice în cazul contractelor de achiziții publice și al concursurilor de proiecte.

Centrul european de expertiză în domeniul parteneriatelor public-privat (CEEP) Creat cu sprijinul Băncii Europene de Investiții (BEI), activitatea sa constă în a colabora cu statele membre în ceea ce privește monitorizarea dezvoltării pieței naționale și sectoriale în domeniul PPP-urilor și în a oferi sprijin în vederea consolidării capacității instituționale necesare pentru abordarea acestor parteneriate în cadrul administrațiilor publice.

Comparatorul sectorului public (*public sector comparator – PSC*): un instrument de comparație frecvent utilizat, prin intermediul căruia se verifică dacă o propunere de investiții din sectorul privat oferă un raport costuri-beneficii mai bun decât cel care ar putea fi obținut prin metoda tradițională de achiziție.

Efectul de levier: în ceea ce privește instrumentele financiare finanțate de la bugetul UE și din fonduri publice naționale, efectul de levier se referă la raportul dintre cuantumul în euro aferent finanțării globale (atât publică, cât și privată) care era efectiv disponibilă pentru a furniza sprijin financiar destinatarilor finali și cuantumul în euro aferent finanțării publice alocate instrumentului respectiv (din partea UE și din fonduri publice naționale).

Finanțări nerambursabile: contribuții financiare directe (donații) de la buget destinate să finanțeze acțiuni menite să contribuie la realizarea unui anumit obiectiv din cadrul unei politici a UE sau să sprijine funcționarea unui organism care urmărește un obiectiv de interes general european sau un obiectiv care se înscrie în cadrul unei politici a UE.

Fondul de coeziune: Fondul de coeziune urmărește consolidarea coeziunii economice și sociale în Uniunea Europeană prin finanțarea de proiecte în domeniul transporturilor și al mediului în statele membre al căror produs național brut (PNB) pe cap de locuitor este mai mic de 90 % din media UE.

Fondul european de dezvoltare regională (FEDR): acest fond urmărește consolidarea coeziunii economice și sociale în cadrul Uniunii Europene prin corectarea principalelor dezechilibre regionale cu ajutorul sprijinului financiar acordat pentru construcția de infrastructuri și pentru investiții productive care creează locuri de muncă, în special pentru întreprinderi.

Fondul european pentru investiții strategice (FEIS): este primul pilon al Planului de investiții pentru Europa al Comisiei, cunoscut și sub denumirea de „Planul Juncker”. FEIS vizează să mobilizeze, în perioada 2015-2017, cel puțin 315 miliarde de euro sub formă de investiții private și publice pe termen lung la nivelul întregii UE. FEIS a fost constituit în cadrul Băncii Europene de Investiții ca un fond fiduciar, cu durată nelimitată, pentru a finanța componentele mai riscante ale proiectelor. Riscul suplimentar asumat de BEI este compensat printr-o garanție în cuantum de până la 16 miliarde de euro, asigurată de bugetul UE. Statele membre pot contribui și ele la FEIS. Acest fond poate finanța proiecte de interes comun (PIC) sau alte proiecte de interconectare. La momentul derulării acestui audit, procesul de adoptare a propunerii legislative privind prelungirea duratei aferente FEIS până la sfârșitul anului 2020 și privind creșterea garanției de la bugetul UE până la 26 de miliarde

de euro pentru a se ajunge la o țintă în materie de investiții de 500 de miliarde de euro era încă în curs de desfășurare.

Fondurile structurale și de investiții europene (fondurile ESI): fondurile ESI reprezintă cinci fonduri separate care au drept obiectiv reducerea dezechilibrelor regionale la nivelul Uniunii și ale căror cadre de politică sunt stabilite pentru perioada bugetară de șapte ani a cadrului financiar multianual (CFM). Cele cinci fonduri sunt: Fondul european de dezvoltare regională (FEDR), Fondul social european (FSE), Fondul de coeziune, Fondul european agricol pentru dezvoltare rurală (FEADR) și Fondul european pentru pescuit și afaceri maritime (FEPAM).

Gestiune partajată: metodă de execuție a bugetului UE, în cadrul căreia Comisia delegă sarcinile de execuție statelor membre, dar își asumă responsabilitatea finală.

Instrumente financiare: termen generic utilizat pentru contractele care conferă titularilor lor o creanță asupra unui debitor. Uniunea Europeană furnizează sprijin pentru trei tipuri posibile de instrumente financiare: instrumente de capital, de împrumut și de garantare. Instrumentele de capital și de împrumut sunt contracte încheiate între un investitor și entitatea în care se investește sau între un creditor și un debitor. Garanțiile sunt contracte prin care un garant girează drepturile unui investitor sau ale unui creditor.

Închidere financiară: momentul până la care toate contractele de finanțare din cadrul unui parteneriat public-privat au fost semnate și toate condițiile necesare pe care acestea le prevăd au fost îndeplinite. Închiderea financiară marchează momentul de la care sursele de finanțare și de fonduri ale proiectului (de exemplu, împrumuturi, capitaluri proprii, finanțări nerambursabile) pot începe să fie utilizate, astfel încât implementarea proiectului să poată demara.

JESSICA: inițiativă a Comisiei Europene, dezvoltată în cooperare cu BEI și cu Banca de Dezvoltare a Consiliului Europei (CEB). Ea sprijină dezvoltarea și regenerarea urbană sustenabilă prin instrumente de inginerie financiară, astfel cum se prevede în Regulamentul (CE) nr. 1083/2006 al Consiliului din 11 iulie 2006 de stabilire a anumitor dispoziții generale privind Fondul european de dezvoltare regională, Fondul social european și Fondul de coeziune¹.

Mecanismul pentru interconectarea Europei (MIE): începând cu anul 2014, Mecanismul pentru interconectarea Europei furnizează ajutor financiar în trei domenii: energie, transporturi și tehnologia informației și comunicațiilor (TIC). MIE identifică, în aceste trei domenii, prioritățile de investiții care ar trebui implementate în următorii zece ani, cum ar fi coridoare de energie electrică și de gaze, utilizarea energiei din surse regenerabile, coridoare de transport interconectate și moduri de transport mai ecologice, conexiuni în bandă largă de mare viteză și rețele digitale.

Perioadă de programare: cadru multianual în care sunt planificate și executate cheltuielile aferente fondurilor structurale și Fondului de coeziune.

Program operațional: un program operațional stabilește prioritățile și obiectivele specifice ale unui stat membru și descrie modul în care vor fi utilizate fondurile (atât din partea UE, cât și cofinanțarea națională publică și privată) în cursul unei perioade date (în general, de șapte ani) pentru finanțarea de proiecte. Aceste proiecte trebuie să contribuie la atingerea unui anumit număr de obiective definite la nivel de axă prioritară în cadrul programului operațional. Programele operaționale pot fi finanțate prin FEDR, Fondul de coeziune și/sau Fondul social european (FSE). Programele operaționale sunt elaborate de statele membre și fac obiectul aprobării de către Comisie înainte de efectuarea oricăror plăți de la bugetul UE. Ele pot fi modificate în cursul perioadei vizate numai cu acordul ambelor părți.

Proiect cu finanțare mixtă: proiect implementat în parteneriat public-privat (PPP) care combină fonduri UE cu resurse de finanțare private.

¹ JO L 210, 31.7.2006, p. 25.

Proiect major: proiect format dintr-un ansamblu de activități indivizibile din punct de vedere economic, care îndeplinesc o funcție tehnică precisă; are obiective clar identificate și un cost total, luat în considerare pentru determinarea contribuției din partea fondurilor, care depășește 50 de milioane de euro sau 75 de milioane de euro în cazul proiectelor din domeniul transporturilor. Aprobarea Comisiei este necesară la nivelul fiecărui proiect individual.

Regulamentul privind dispozițiile comune (RDC): Regulamentul (UE) nr. 1303/2013 al Parlamentului European și al Consiliului din 17 decembrie 2013 de stabilire a unor dispoziții comune privind Fondul european de dezvoltare regională, Fondul social european, Fondul de coeziune, Fondul european agricol pentru dezvoltare rurală și Fondul european pentru pescuit și afaceri maritime, precum și de stabilire a unor dispoziții generale privind Fondul european de dezvoltare regională, Fondul social european, Fondul de coeziune și Fondul european pentru pescuit și afaceri maritime și de abrogare a Regulamentului (CE) nr. 1083/2006 al Consiliului².

Rețeaua transeuropeană de transport (TEN-T): rețelele transeuropene de transport (TEN-T) reprezintă un ansamblu planificat de rețele de transport rutier, feroviar, aerian și naval în Europa. Dezvoltarea infrastructurii TEN-T este strâns legată de punerea în aplicare și consolidarea în continuare a politicii UE în domeniul transporturilor. Ea include rețeaua centrală și rețeaua globală, care trebuie finalizate până în 2030, respectiv 2050.

Sistemul european de conturi naționale și regionale din Uniunea Europeană (SEC): statisticile SEC sunt elaborate la nivel macroeconomic agregat pentru sectorul administrației publice și sunt utilizate drept cadru de referință pentru politica privind finanțele publice, inclusiv pentru raportarea pe care o realizează statele membre cu privire la conformitatea lor cu criteriile de la Maastricht privind datoria publică și deficitul public. În conformitate cu Regulamentul (UE) nr. 549/2013 al Parlamentului European și al Consiliului din 21 mai 2013, SEC 2010 se aplică tuturor statelor membre începând din septembrie 2014.

² JO L 347, 20.12.2013, p. 320.

SINTEZĂ

I. Proiectele implementate în parteneriat public-privat mobilizează atât sectorul public, cât și pe cel privat, în vederea furnizării unor bunuri și servicii care țin în mod tradițional de sectorul public, reducând, în același timp, constrângerile bugetare stricte la a căror presiune sunt supuse cheltuielile publice. Începând cu anii 1990, 1 749 de parteneriate public-privat în valoare totală de 336 de miliarde de euro au beneficiat de închidere financiară în cadrul UE. Majoritatea parteneriatelor public-privat au fost implementate în domeniul transporturilor, care, în 2016, reprezenta o treime din totalitatea investițiilor aferente exercițiului, înaintea sectorului serviciilor de sănătate și a sectorului educației.

II. Cu toate acestea, până în prezent, parteneriatele public-privat nu au utilizat fonduri din partea UE decât într-o mică măsură. Deși politica promovată de Comisie de câțiva ani a încurajat utilizarea de parteneriate public-privat (de exemplu, Strategia Europa 2020) ca un mijloc potențial eficace de implementare a proiectelor, Curtea a observat că, în perioada 2000-2014, numai 84 de parteneriate public-privat, cu un cost total al proiectelor aferente în cuantum de 29,2 miliarde de euro, au beneficiat de finanțare din partea UE, aceasta ridicându-se la 5,6 miliarde de euro. Finanțările nerambursabile acordate din fondurile structurale și din Fondul de coeziune au constituit sursa principală de finanțare din partea UE, urmate de instrumente financiare – adesea în colaborare cu Banca Europeană de Investiții (BEI).

III. Curtea a examinat 12 parteneriate public-privat cofinanțate de UE în Franța, Grecia, Irlanda și Spania, în domeniul transportului rutier și în cel al tehnologiei informației și comunicațiilor (TIC). Statelor membre vizitate le corespundea în jur de 70 % din totalul cheltuielilor (29,2 miliarde de euro) aferente proiectelor implementate prin parteneriate public-privat cu sprijin de la UE. Curtea a evaluat dacă proiectele auditate au reușit să valorifice beneficiile pe care parteneriatele public-privat sunt estimate să le producă, dacă acestea erau fundamentate pe analize temeinice și pe abordări adecvate și dacă, în statele membre vizitate, toate cadrele instituționale și juridice erau de natură să faciliteze implementarea cu succes a unor astfel de parteneriate. Per ansamblu, Curtea a constatat că:

- Parteneriatele public-privat au permis autorităților publice să atribuie contracte de achiziție pentru proiecte de infrastructură de mare amploare printr-o singură procedură, însă ele accentuau riscul unei concurențe insuficiente, plasând astfel autoritățile contractante pe o poziție de negociere mai slabă.
- Atribuirea contractelor de achiziții în cadrul parteneriatelor public-privat implică, de regulă, negocierea unor aspecte care nu fac parte, de obicei, din procedurile de achiziții tradiționale, având, prin urmare, o durată mai lungă decât în cazul proiectelor tradiționale. O treime din cele 12 proiecte auditate erau afectate de întârzieri semnificative, procedurile de achiziție aferente având o durată între cinci și șase ani și jumătate.
- La fel ca proiectele atribuite în mod tradițional, majoritatea parteneriatelor public-privat auditate au fost afectate și ele de ineficiențe importante, manifestate prin întârzieri în faza de construcție și prin creșteri semnificative ale costurilor. Per ansamblu, șapte dintre cele nouă proiecte finalizate (cu un cost total aferent în cuantum de 7,8 miliarde de euro) s-au confruntat cu întârzieri cuprinse între două și 52 de luni. Mai mult, pentru a finaliza cele cinci autostrăzi auditate din Grecia și Spania, a fost necesară mobilizarea de fonduri publice suplimentare în sumă de aproape 1,5 miliarde de euro, din care circa 30 % au fost furnizate de UE (mai exact, 422 de milioane de euro). Curtea consideră că această sumă a fost utilizată în mod ineficace, deoarece beneficiile potențiale nu au fost obținute.
- - Mai mult, în Grecia (care, cu 3,3 miliarde de euro, este de departe cel mai mare beneficiar de contribuții din partea UE, corespunzându-i 59 % din suma totală vărsată de UE), costul pentru fiecare km din cele trei autostrăzi evaluate crescuse cu până la 69 %, în timp ce sfera proiectelor a fost redusă cu până la 55 %. Această situație se datora în primul rând crizei financiare și caracterului precar de pregătire a proiectelor de către partenerul public, ceea ce a avut drept consecință semnarea prematură a unor contracte insuficient de eficace cu concesionari privați.
- Date fiind amploarea lor, costul lor ridicat și perioada lor lungă de implementare, parteneriatele public-privat tipice pentru infrastructură necesită o atenție deosebită. Cu toate acestea, Curtea a constatat că analizele premergătoare erau bazate pe scenarii

excesiv de optimiste referitoare la cererea viitoare și la utilizarea în viitor a infrastructurii planificate, ceea ce a dus la rate de utilizare a rezultatelor proiectelor cu până la 69 % (TIC) și cu până la 35 % (autostrăzi) mai mici față de previziuni. Scenariul respectiv nu ia în calcul și faptul că, în Grecia, odată finalizate, autostrăzile sunt expuse riscului de a fi efectiv utilizate cu mult sub capacitatea lor.

- O constatare pozitivă este aceea că, în cazul a nouă proiecte finalizate care au fost auditate, nivelul serviciilor și cel al mentenanței erau corespunzătoare, proiectele respective având potențialul de a menține aceste niveluri de-a lungul duratei lor rămase.
- Pentru cea mai mare parte a proiectelor auditate, opțiunea de parteneriat public-privat fusese aleasă fără nicio analiză comparativă prealabilă a opțiunilor alternative, necalculându-se, de exemplu, comparatorul sectorului public. Prin urmare, nu s-a demonstrat în niciun fel că opțiunea aleasă oferea cel mai bun raport costuri-beneficii și era de natură să protejeze interesul public prin asigurarea unor condiții de concurență echitabile între parteneriatele public-privat și procedurile tradiționale de achiziții.
- Modul în care riscurile erau repartizate între partenerul public și cel privat era adesea inadecvat, incoerent și ineficace, în timp ce ratele ridicate de remunerare (de până la 14 %) a partenerului privat pentru capitalul de risc al acestuia nu reflectau întotdeauna riscurile efectiv suportate. În plus, cea mai mare parte din cele șase proiecte auditate în sectorul TIC erau greu compatibile cu duratele lungi ale contractelor, întrucât erau afectate de evoluția rapidă a tehnologiilor.

IV. Pentru a pune în aplicare cu succes proiecte în parteneriat public-privat, este nevoie de o capacitate administrativă considerabilă, care nu poate fi asigurată decât prin instituirea unui cadru juridic și instituțional adecvat și prin valorificarea unei experiențe de lungă durată în implementarea de astfel de proiecte. Curtea a constatat că aceste atuuri nu erau disponibile decât într-un număr limitat de state membre ale UE. Prin urmare, această situație nu concordă cu obiectivul UE de a implementa o parte mai mare din fondurile UE prin intermediul unor proiecte cu finanțare mixtă, inclusiv parteneriate public-privat.

V. Combinarea de fonduri UE cu parteneriate public-privat implică cerințe și incertitudini în plus. Mai mult, posibilitatea de a contabiliza proiectele de parteneriat public-privat ca elemente extrabilanțiere este un considerent important în alegerea acestei opțiuni, însă practica respectivă riscă în același timp să submineze raportul costuri-beneficii și transparența.

Curtea recomandă așadar următoarele:

- (a) să nu se promoveze o utilizare mai intensivă și la o scară mai largă a parteneriatelor public-privat până când problemele detectate nu sunt soluționate și recomandările următoare nu sunt puse în aplicare cu succes;
- (b) să se atenueze impactul financiar pe care îl au întârzierile și renegocierile asupra costului care trebuie suportat de partenerul public în cadrul parteneriatelor public-privat;
- (c) să se fundamenteze alegerea opțiunii de parteneriat public-privat pe analize comparative temeinice care să stabilească cea mai bună metodă de achiziție;
- (d) să stabilească politici și strategii clare în materie de parteneriate public-privat;
- (e) să se aducă îmbunătățiri cadrului UE astfel încât proiectele implementate în parteneriat public-privat să devină mai eficace.

INTRODUCERE

Ce este un parteneriat public-privat?

1. Organizația pentru Cooperare și Dezvoltare Economică (OCDE) definește parteneriatele public-privat ca fiind „angajamente contractuale pe termen lung între guvern și un partener privat, în temeiul cărora acesta din urmă prestează și finanțează servicii publice utilizând un activ fix, cu partajarea riscurilor asociate”³. Conform acestei definiții vaste, parteneriatele public-privat pot fi concepute pentru a îndeplini o gamă largă de obiective în diverse sectoare, cum ar fi cel al transporturilor, al locuințelor sociale sau al serviciilor de sănătate, și pot fi structurate sub diferite abordări.

2. Parteneriatele public-privat nu diferă ca natură și rezultatele pe care le produc de proiectele atribuite în mod tradițional, însă prezintă unele diferențe în ceea ce privește gestionarea proiectelor și a contractelor rezultate. Principala diferență dintre parteneriatele public-privat și proiectele tradiționale constă în faptul că, în primul caz, riscurile sunt partajate între partenerul public și cel privat. În principiu, riscurile aferente unui proiect realizat în cadrul unui parteneriat public-privat ar trebui alocate părții care este cea mai în măsură să le gestioneze, scopul fiind acela de a obține un echilibru optim între transferul riscurilor și compensația acordată părții care își asumă riscurile respective. Partenerul privat răspunde adesea de riscurile legate de proiectarea, construcția, finanțarea, gestionarea și mentenanța infrastructurii în cauză, în timp ce partenerul public își asumă, de regulă, riscuri la nivel de reglementare sau de politică.

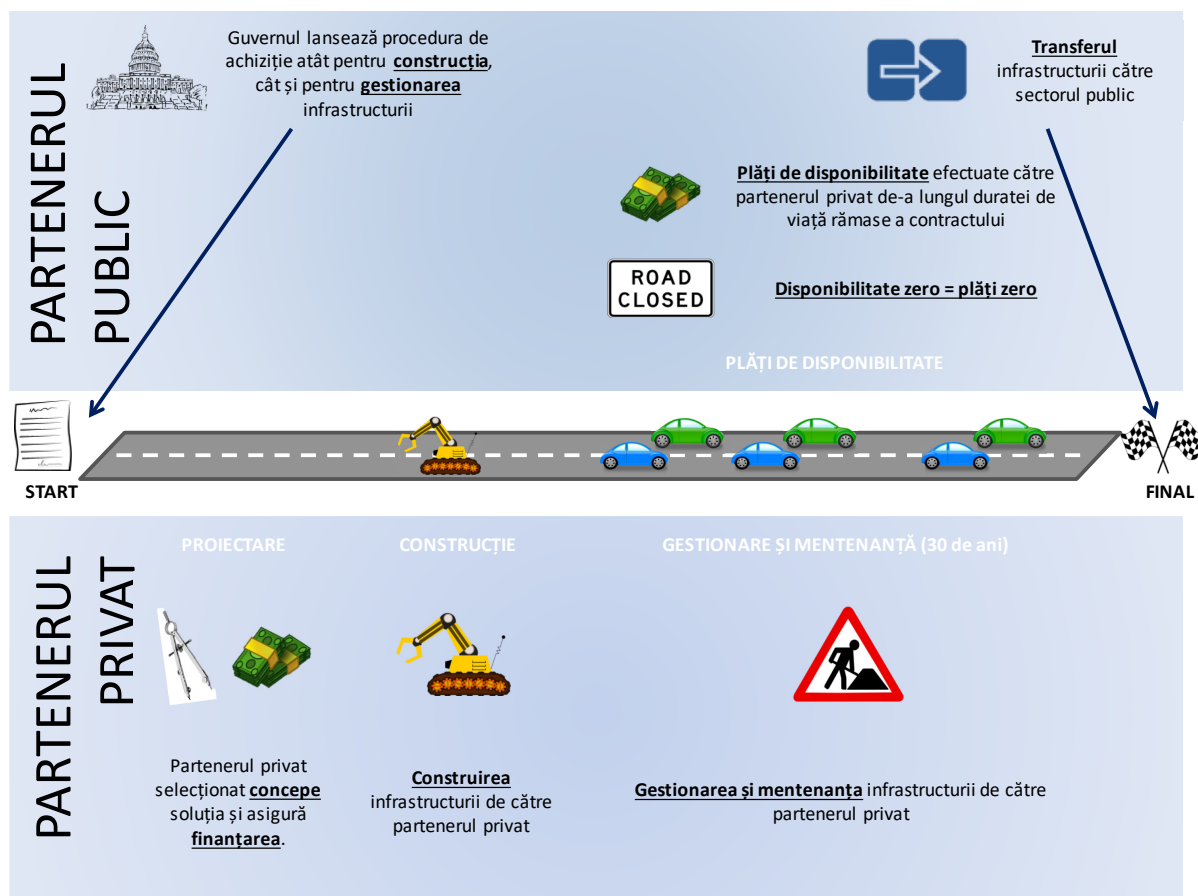
³ OCDE, *Recommendation of the Council on Principles for Public Governance of Public-Private Partnerships*, 2012.

3. Cea mai frecventă formă de parteneriat public-privat este contractul de tipul „proiectare – construire – finanțare – mentenanță – gestionare” (*Design-Build-Finance-Maintain-Operate* – DBFMO)⁴. În cadrul unui astfel de contract, toate etapele unui proiect sunt încredințate partenerului din sectorul privat, începând cu faza de concepție până la construcția, gestionarea și mentenanța infrastructurii, inclusiv mobilizarea de fonduri. Această perspectivă pe termen lung este cunoscută sub denumirea de „abordare bazată pe toată durata de viață”.

4. **Figura 1** oferă o reprezentare grafică a diferitelor faze ale unui parteneriat public-privat de tip DBFMO, în care sunt indicate responsabilitățile partenerului public și, respectiv, ale celui privat. Partenerul public începe să remunereze partea privată în schimbul utilizării serviciului respectiv odată ce faza de construcție este finalizată. Nivelul plăților variază, de obicei, în funcție de disponibilitatea infrastructurii (parteneriat public-privat bazat pe disponibilitate) sau de gradul de utilizare a infrastructurii (parteneriat public-privat bazat pe cerere), scopul fiind acela de a se garanta îndeplinirea standardelor de calitate cerute pe toată durata de viață a proiectului.

⁴ Cele trei categorii principale de parteneriat public-privat sunt următoarele: (a) concesiunile, în cazul cărora utilizatorii finali ai serviciului sunt cei care plătesc, de regulă, direct partenerul privat în schimbul utilizării serviciului, remunerațiile din partea sectorului public fiind limitate sau inexistente; (b) asocierile în participațiune sau parteneriatele public-privat instituționale, în cazul cărora atât partenerul din sectorul public, cât și cel din sectorul privat devin acționari în cadrul unei societăți terțe; (c) parteneriatele public-privat contractuale, în cazul cărora relația dintre părți este reglementată printr-un contract.

Figura 1 – Schemă a unui parteneriat public-privat DBFMO tipic bazat pe disponibilitate⁵



Sursa: Curtea de Conturi Europeană.

Motivele pentru care se optează pentru implementarea de parteneriate public-privat

5. Conform literaturii și cercetării de specialitate⁶, parteneriatele public-privat sunt implementate în principal pentru a se obține unele beneficii potențiale care nu pot fi obținute prin procedurile tradiționale de achiziții. Printre aceste beneficii se numără:

⁵ Parteneriat public-privat în cadrul căruia partenerul public remunerează partenerul privat în schimbul serviciilor furnizate.

⁶ A se vedea, de exemplu, Centrul de resurse privind parteneriatele public-privat pentru infrastructură al Băncii Mondiale; CEEP, *The Non-Financial Benefits of PPPs – A review of Concepts and methodology*, iunie 2011; *OECD Journal on Budgeting*, volumul 11 din 2011, nr. 1, „How To Attain Value for Money: Comparing PPP and Traditional Infrastructure Public Procurement”; CEEP, *PPP Motivations and Challenges for the Public Sector – Why (not) and how*, octombrie 2015.

- (a) concretizarea mai rapidă a unui program de investiții planificate, întrucât parteneriatele public-privat pot pune la dispoziție o finanțare suplimentară semnificativă, complementară pachetelor bugetare tradiționale;
 - (b) posibilitatea unor câștiguri de eficiență în ceea ce privește implementarea proiectelor prin faptul că acestea pot fi finalizate mai rapid;
 - (c) posibilitatea partajării riscurilor cu partenerul privat și optimizarea costurilor pe toată durata de viață a proiectelor;
 - (d) posibilitatea asigurării unui nivel mai bun privind serviciile și mentenanța față de cel asigurat de proiectele tradiționale, grație acestei abordări bazate pe toată durata de viață;
 - (e) posibilitatea combinării expertizei din sectorul public cu cea din sectorul privat în cel mai eficace mod cu putință, în vederea realizării unei evaluări aprofundate a proiectelor și în vederea optimizării amplitudinii acestora.
6. În plus, în cadrul contabil al UE (Sistemul european de conturi – SEC 2010)⁷, participarea sectorului public la parteneriate public-privat poate fi înregistrată în conturi, sub rezerva îndeplinirii anumitor condiții, ca elemente extrabilanțiere. Acest lucru încurajează utilizarea lor pentru a se obține un nivel mai mare de îndeplinire a criteriilor de convergență către euro, denumite și criteriile de la Maastricht⁸.

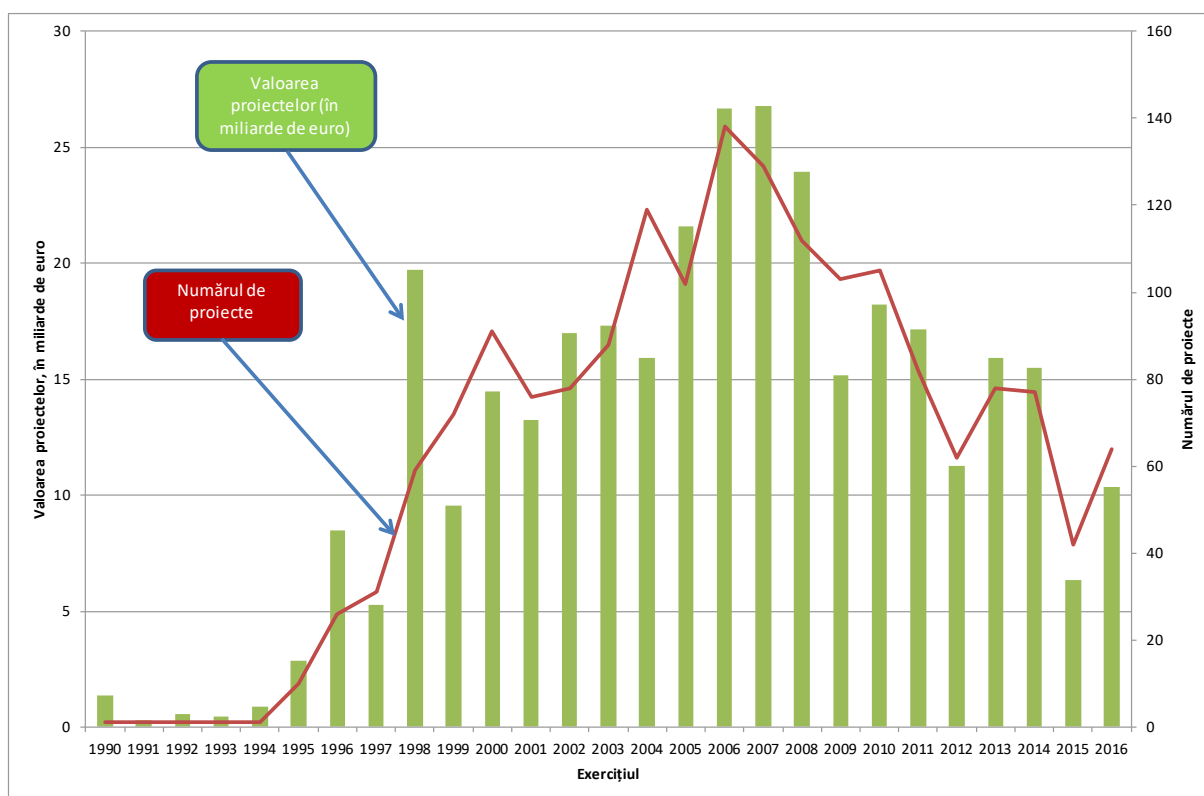
⁷ Regulamentul (UE) nr. 549/2013 al Parlamentului European și al Consiliului din 21 mai 2013 privind Sistemul european de conturi naționale și regionale din Uniunea Europeană („SEC 2010”) (JO L 174, 26.6.2013, p. 1), devenit aplicabil tuturor statelor membre începând din septembrie 2014.

⁸ Criteriile de convergență către euro – denumite și „criteriile de la Maastricht” – se întemeiază pe articolul 140 din Tratatul privind funcționarea Uniunii Europene. Statele membre trebuie să îndeplinească aceste criterii pentru a putea intra în a treia fază a uniunii economice și monetare și pentru a putea adopta moneda euro ca monedă națională. Criteriile de convergență privind finanțele publice privesc deficitul public anual care nu trebuie să depășească 3 % din produsul intern brut (PIB) la prețurile pieței, precum și ponderea datoriei publice din PIB, care nu trebuie să depășească 60 % la sfârșitul unui exercițiu bugetar.

Piața europeană a parteneriatelor public-privat

7. Conform Centrului european de expertiză în domeniul parteneriatelor public-privat (CEEP), 1 749 de proiecte implementate în parteneriat public-privat, în valoare totală de 336 de miliarde de euro, au beneficiat de închidere financiară pe piața europeană de astfel de parteneriate între 1990 și 2016. În perioada de dinaintea crizei economice și financiare, piața de parteneriate public-privat a cunoscut o creștere accentuată ca volum, însă, începând din 2008, numărul de noi proiecte de acest tip a scăzut considerabil (a se vedea **figura 2**). În 2016, valoarea agregată a celor 64 de operațiuni de parteneriate public-privat care au atins închidere financiară pe piața europeană a fost de 10,3 miliarde de euro. Cea mai mare parte a proiectelor vizau sectorul transporturilor, care constituia, în 2016, o treime din totalul investițiilor realizate în parteneriat public-privat, urmat de sectorul serviciilor de sănătate și de cel al educației.

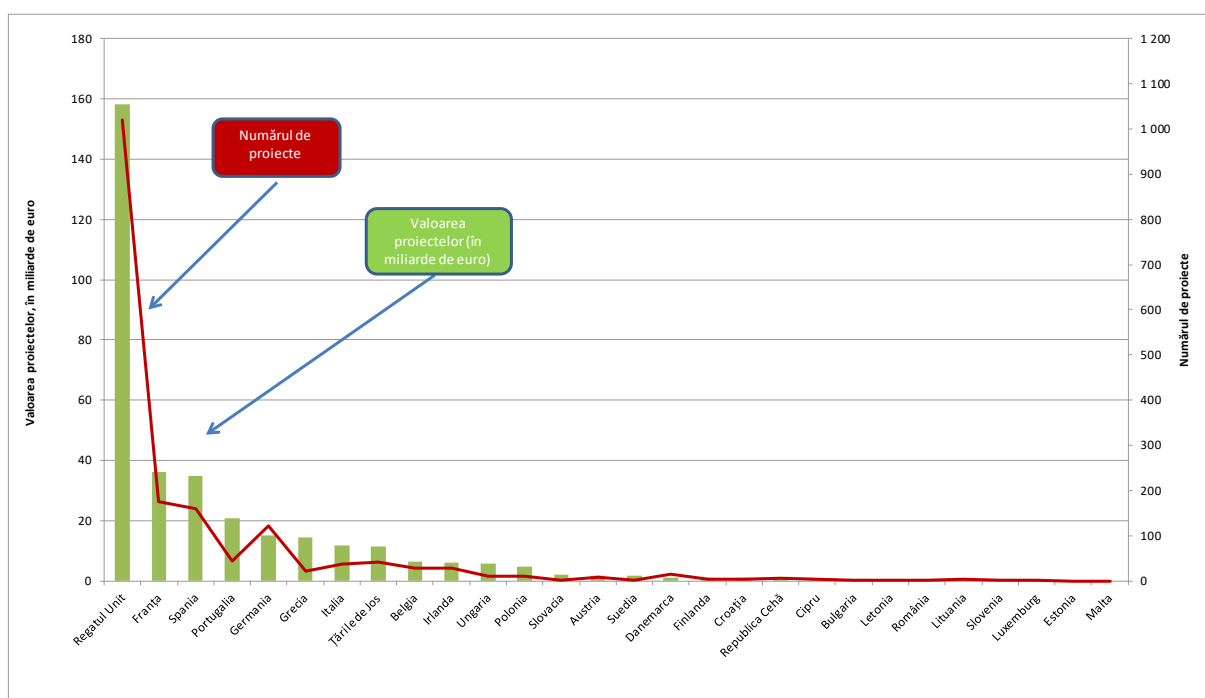
Figura 2 – Piața UE a parteneriatelor public-privat în perioada 1990-2016



Sursa: Curtea de Conturi Europeană, pe baza informațiilor furnizate de CEEP.

8. După cum se arată în **figura 3**, piața parteneriatelor public-privat din UE este concentrată în cea mai mare parte în Regatul Unit, Franța, Spania, Portugalia și Germania, țări care au implementat proiecte a căror valoare se ridică la 90 % din ansamblul pieței pe parcursul perioadei 1990-2016. În timp ce unele state membre au implementate numeroase proiecte în parteneriat public-privat, cum ar fi Regatul Unit, care a realizat peste 1 000 de astfel de proiecte, în valoare de aproximativ 160 de miliarde de euro în perioada respectivă, urmat de Franța, cu 175 de proiecte în valoare de aproximativ 40 de miliarde de euro, 13 dintre cele 28 de state membre au implementat fiecare mai puțin de cinci proiecte de acest tip.

Figura 3 – Piața UE în domeniul parteneriatelor public-privat în perioada 1990-2016, pe state membre



Sursa: Curtea de Conturi Europeană, pe baza informațiilor furnizate de CEEP.

Parteneriatele public-privat și fondurile UE

9. Proiectele de parteneriat public-privat care combină fonduri UE cu resurse financiare private sunt denumite parteneriate public-privat cu finanțare mixtă. Prin includerea de fonduri UE într-un astfel de parteneriat, proiectul poate fi astfel mai accesibil din punct de vedere financiar pentru sectorul public ca urmare a diminuării nivelurilor de finanțare necesare.

10. S-a constatat o tendință de a se obține un efect de levier mai accentuat al fondurilor publice prin mobilizarea de fonduri private în cadrul unor parteneriate public-privat. De exemplu, în Strategia Europa 2020⁹, se subliniază importanța parteneriatelor public-privat. Potrivit strategiei, mobilizarea de mijloace financiare prin combinarea de finanțări publice și private și crearea unor instrumente inovatoare de finanțare a investițiilor necesare reprezintă unele dintre aspectele esențiale pe care Europa trebuie să le aibă în vedere pentru a îndeplini obiectivele Strategiei Europa 2020.

11. Cartea albă din 2011 a Comisiei privind transporturile¹⁰ încurajează statele membre, printre altele, să utilizeze pe scară mai largă parteneriatele public-privat, deși recunoaște totodată că nu toate proiectele se pretează acestui mecanism. Mai mult, în această carte albă, se recunoaște faptul că instrumentele financiare pot sprijini finanțarea parteneriatelor public-privat pe o scară mai mare.

12. Pentru cadrul financiar multianual 2014-2020, Comisia a acordat o atenție sporită efectului de levier mai intens al combinării de fonduri publice cu fonduri private, precum și rolului pe care parteneriatele public-privat îl pot avea în această privință.

⁹ Comunicare a Comisiei: „EUROPA 2020 – O strategie europeană pentru o creștere inteligentă, ecologică și favorabilă incluziunii”, COM (2010) 2020 final.

¹⁰ Documentul COM(2011) 144 final din 28 martie 2011, intitulat „Carte albă: Foaie de parcurs pentru un spațiu european unic al transporturilor – Către un sistem de transport competitiv și eficient din punct de vedere al resurselor”, p. 33.

13. Atât în Regulamentul privind dispozițiile comune (RDC) pentru perioada 2014-2020, cât și în Regulamentul privind MIE¹¹, parteneriatele public-privat sunt considerate un mijloc potențial eficace de realizare a proiectelor de infrastructură, care asigură atingerea obiectivelor de politică publică prin punerea în comun a diferitor forme de resurse publice și private.

14. Regulamentul privind Fondul european pentru investiții strategice (FEIS) adoptat în 2015 prevede de asemenea utilizarea unei game largi de produse financiare în vederea mobilizării de investiții private. Acest fond poate fi și el utilizat pentru a sprijini parteneriate public-privat¹².

Proiecte implementate cu sprijin de la UE până în 2014

15. La momentul colectării datelor în vederea acestui audit (aprilie 2016), referitoare la parteneriatele public-privat care au inclus sprijin din partea UE, Curtea a identificat 84 de parteneriate public-privat cu finanțare mixtă, costul total al proiectelor aferente ridicându-se la 29,2 miliarde de euro, iar contribuția UE, la 5,6 miliarde de euro, pentru perioada 2000-2014. Grecia a fost de departe cel mai mare beneficiar de contribuții din partea UE (59 % din total sau 3,3 miliarde de euro). În 13 state membre ale UE, nu s-au realizat deloc astfel de parteneriate public-privat cofinanțate de UE (a se vedea **anexa I**). După cum se indică în **tabelul 1**, sectorul transporturilor deținea cea mai mare pondere din costul total al proiectelor (88 %), în timp ce sectorul tehnologiei informației și comunicațiilor (TIC) reprezenta în jur de 5 %, iar toate celelalte sectoare (agrement, servicii de apă, mediu etc.) constituiau restul de 7 %.

¹¹ Regulamentul (UE) nr. 1316/2013 al Parlamentului European și al Consiliului din 11 decembrie 2013 de instituire a Mecanismului pentru Interconectarea Europei, de modificare a Regulamentului (UE) nr. 913/2010 și de abrogare a Regulamentului (CE) nr. 680/2007 și (CE) nr. 67/2010 (JO L 348, 20.12.2013, p. 129).

¹² Regulamentul (UE) 2015/1017 al Parlamentului European și al Consiliului din 25 iunie 2015 privind Fondul european pentru investiții strategice, Platforma europeană de consiliere în materie de investiții și Portalul european de proiecte de investiții și de modificare a Regulamentelor (UE) nr. 1291/2013 și (UE) nr. 1316/2013 – Fondul european pentru investiții strategice (JO L 169, 1.7.2015, p. 1).

Tabelul 1 – Fondurile alocate pentru proiecte de parteneriat public-privat sprijinite de UE în perioada 2000-2014, în milioane de euro, pe sectoare

Sectoare	Numărul de proiecte	Costul total	%	Contribuția din partea UE	%
Transporturi	24	25 538	87	4 555	81
TIC	28	1 740	6	472	8
Toate celelalte sectoare	32	1 964	7	613	11
Total	84	29 242	100	5 640	100

Sursa: Curtea de Conturi Europeană, pe baza datelor furnizate de Comisie, de către CEEP și de către statele membre selectate.

16. Finanțările nerambursabile acordate din fondurile structurale și din Fondul de coeziune au reprezentat sursa principală de finanțare de către UE a parteneriatelor public-privat (67 dintre cele 84 de proiecte) în cursul perioadei 2000-2014. Comisia a sprijinit restul de 17 parteneriate public-privat prin instrumente financiare, adesea în cooperare cu Banca Europeană de Investiții:

- (a) Șase proiecte de parteneriat public-privat au fost sprijinite prin Instrumentul de garantare a împrumuturilor pentru proiectele TEN-T (LGTT) și patru, prin instrumente din cadrul Inițiativei Europa 2020 de emitere de obligațiuni pentru finanțarea de proiecte (PBI)¹³, toate aceste proiecte fiind implementate și gestionate de BEI pe baza unor acorduri de cooperare încheiate cu Comisia.
- (b) Patru proiecte au fost finanțate prin Fondul Marguerite¹⁴ – o inițiativă a BEI, a băncilor naționale de dezvoltare și a Comisiei, vizând realizarea unor investiții de capital în proiecte de infrastructură ale UE.

¹³ Regulamentul (CE) nr. 680/2007 al Parlamentului European și al Consiliului din 20 iunie 2007 de stabilire a normelor generale pentru acordarea asistenței financiare comunitare în domeniul rețelelor transeuropene de transport și energetice (JO L 162, 22.6.2007, p. 1), astfel cum a fost modificat de Regulamentul (UE) nr. 670/2012 al Parlamentului European și al Consiliului din 11 iulie 2012.

¹⁴ *Commisison decision C(2010) 941 of 25 February 2010 on European Union participation in the 2020 European Fund for Energy, Climate Change and Infrastructure (the Marguerite Fund)* [Decizia C(2010) 941 a Comisiei din 25 februarie 2010 privind participarea Uniunii Europene la Fondul european 2020 pentru energie, schimbări climatice și infrastructură (Fondul Marguerite)].

(c) Trei proiecte de parteneriat public-privat au fost finanțate prin intermediul Sprijinului european comun pentru investiții durabile în zonele urbane (JESSICA).

17. Potrivit Comisiei¹⁵, se preconizează că instrumente financiare precum LGTT și investițiile directe ale UE în Fondul Marguerite (80 de milioane de euro) vor intensifica amploarea și ritmul de dezvoltare a infrastructurilor TEN-T și vor amplifica impactul fondurilor aferente rețelei TEN-T.

Cele mai recente evoluții

18. Ulterior, în 2015, Comisia și BEI au lansat în mod oficial Instrumentul de datorie al MIE, care a urmat LGTT și PBI, preluând portofoliile dezvoltate anterior de acestea. Instrumentul de capitaluri proprii al MIE, al cărui scop este de a furniza finanțare prin capital sau prin cvasicapital proiectelor mai mici sau mai riscante, era în curs de elaborare la momentul auditului.

19. Începând din 2015, proiectele de parteneriat public-privat au fost finanțate și prin FEIS, care este o inițiativă lansată în comun de către Comisie și BEI. 18 din totalul de 224 de proiecte care, în iunie 2017, figurau ca fiind aprobate fuseseră clasificate drept parteneriate public-privat.

SFERA ȘI ABORDAREA AUDITULUI

20. Obiectivul principal al auditului Curții a fost de a examina dacă proiectele implementate în parteneriat public-privat cu sprijin de la UE fuseseră gestionate în mod eficace și dacă ele prezentau un raport costuri-beneficii optim, ținând cont de tendința de a se obține un efect de levier mai accentuat prin mobilizarea de fonduri publice în combinație cu fonduri private în cadrul parteneriatelor public-privat. În special, Curtea a analizat:

¹⁵ *Commission decision C(2010) 796 final of 2010 establishing an annual work programme for granting financial aid in the field of trans-European Transport network (TEN-T) for 2010* [Decizia C(2010) 796 final a Comisiei din 2010 privind stabilirea unui programul anual de lucru pentru acordarea de finanțări nerambursabile în domeniul rețelei transeuropene de transport (TEN-T) pentru 2010].

- (a) dacă proiectele auditate au reușit să valorifice beneficiile pe care parteneriatele public-privat sunt preconizate să le producă (a se vedea **punctele 24-46**);
- (b) dacă proiectele auditate aveau la bază analize temeinice și abordări adecvate (a se vedea **punctele 47-59**);
- (c) dacă toate cadrele instituționale și juridice din statele membre auditate permiteau implementarea cu succes a parteneriatelor public-privat (a se vedea **punctele 60-76**).

21. Activitatea de audit s-a desfășurat între luna mai 2016 și luna septembrie 2017 atât la sediul serviciilor Comisiei (DG MOVE, DG REGIO, DG ECFIN și ESTAT), cât și în patru state membre, și anume Franța, Irlanda, Grecia și Spania.

22. Curtea a examinat politicile, strategiile și legislația în materie, precum și documentația aferentă proiectelor; a purtat discuții cu reprezentanții Comisiei, ai autorităților publice și ai partenerilor privați din cele patru state membre și a efectuat verificări la fața locului pentru 12 proiecte de parteneriat public-privat cofinanțate de UE în domeniul transportului rutier (șase proiecte) și în domeniul tehnologiei informației și comunicațiilor (șase proiecte¹⁶) (a se vedea **figura 4** și **anexa III**), selectate din populația identificată formată din 84 de parteneriate public-privat sprijinite de UE (a se vedea **punctul 15**).

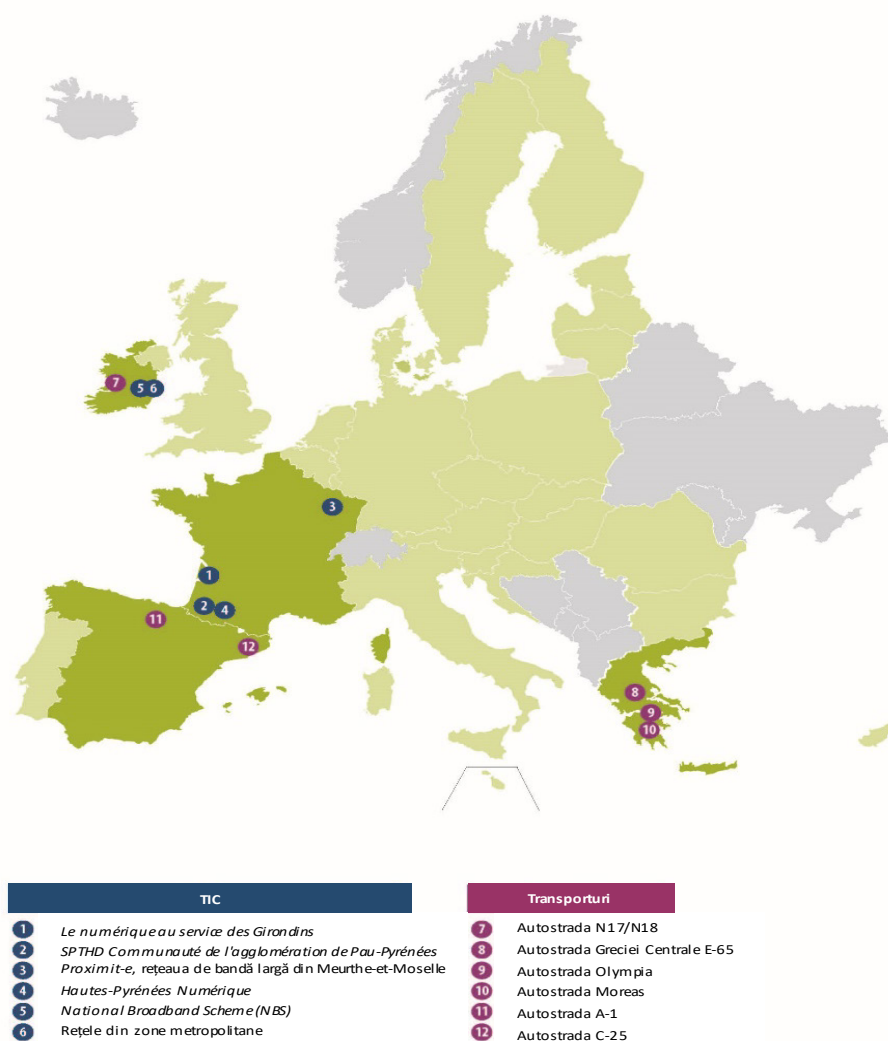
23. Prin această selecție, auditul a obținut următorul grad de acoperire:

- (a) statele membre selectate acopereau în jur de 70 % din totalul cheltuielilor efectuate în scopul parteneriatelor public-privat sprijinite de UE în perioada 2000-2014 (20,40 din 29,2 miliarde de euro) și 71 % din contribuția UE la parteneriate public-privat (4,0 din 5,6 miliarde de euro); a se vedea **anexa I**;

¹⁶ Întrucât diferitele state membre interpretează și definesc în mod diferit ce anume constituie un parteneriat public-privat (de exemplu, concesiunile sunt considerate parteneriate public-privat în Grecia, dar nu și în Franța), echipa de audit a adoptat o interpretare mai largă a acestui concept, care poate însemna inclusiv diverse forme de cooperare multianuală între parteneri publici și privați. Astfel, Curtea a selectat două proiecte din domeniul tehnologiei informației și comunicațiilor din Irlanda care nu erau considerate în mod formal parteneriate public-privat și nici nu fuseseră atribuite ca atare de autoritățile irlandeze, însă prezentau anumite caracteristici specifice acestui tip de parteneriate.

- (b) sectorul transporturilor și sectorul tehnologiei informației și comunicațiilor reprezentau 93 % din totalul cheltuielilor efectuate în scopul parteneriatelor public-privat sprijinite de UE (7,3 din 29,2 miliarde de euro); a se vedea **tabelul 1**;
- (c) costul total al proiectelor selectate se ridica la 9,6 miliarde de euro și contribuția UE la aceste proiecte se ridica la 2,2 miliarde de euro (a se vedea **anexa III**);
- (d) proiectele selectate fuseseră finanțate atât din fondurile structurale și Fondul de coeziune, cât și din instrumente financiare.

Figura 4 – Cele 12 proiecte de parteneriat public-privat cofinanțate de UE care au fost evaluate în cadrul acestui audit



Sursa: Curtea de Conturi Europeană.

OBSERVAȚII

Proiectele de parteneriat public-privat care au făcut obiectul auditului au permis implementarea mai rapidă a politicilor și aveau potențialul de a atinge standarde adecvate de exploatare și de mentenanță, însă nu s-au dovedit întotdeauna eficiente în obținerea beneficiilor potențiale

24. Curtea a analizat dacă proiectele auditate au reușit să valorifice beneficiile potențiale ale parteneriatelor public-privat din punctul de vedere al finalizării proiectelor la timp și în limita bugetului prevăzut, precum și gradul de utilizare a infrastructurii construite.

Recurgerea la parteneriate public-privat a permis autorităților publice să atribuie contracte de achiziții pentru planuri de infrastructură de mare amploare printr-o singură procedură

25. În cazul achizițiilor tradiționale, societățile private angajate pentru proiecte de infrastructură de mare amploare sunt plătite în cursul perioadei aferente construcției, care durează, de obicei, un număr limitat de ani. Autoritățile publice trebuie, prin urmare, să asigure resurse bugetare suficiente pentru a finanța întreaga construcție într-o perioadă de timp relativ scurtă. În situațiile în care finanțarea disponibilă nu este suficientă, proiectele pot fi divizate în mai multe secțiuni diferite care sunt atribuite în ani diferiți în funcție de disponibilitățile bugetare și, în acest mod, construcția întregii infrastructuri este repartizată de-a lungul unui număr mai mare de ani.

26. În schimb, în cadrul parteneriatelor public-privat, partenerul privat este cel care trebuie, de regulă, să finanțeze întreaga construcție, cheltuielile sale fiind apoi rambursate de către partenerul public sau de către utilizatori în cursul perioadei operaționale a contractului, care durează, de obicei, până la 20 de ani sau, adesea, până la 30 de ani. Acest lucru îi dă posibilitatea partenerului public să dispună imediat de demararea lucrărilor de construcție a întregii infrastructuri și, astfel, să accelereze finalizarea și realizarea tuturor beneficiilor care rezultă din infrastructură în ansamblul ei.

27. Acesta a fost cazul proiectelor auditate de construcție a unor autostrăzi din Irlanda, Grecia și Spania, proiecte care au făcut obiectul unei proceduri de atribuire unice. De exemplu, autoritățile elene au optat pentru parteneriate public-privat pentru a obține acces

la finanțare privată, fără de care, în opinia lor, nu s-ar fi putut proceda la implementarea proiectelor respective. Prin urmare, lucrările de construcție și/sau de modernizare a 744 km de drumuri (174 km aferenți autostrăzii Greciei Centrale, 365 km aferenți autostrăzii Olympia Odos și 205 km aferenți autostrăzii Moreas) au fost atribuite în urma a doar trei proceduri de achiziție, ceea ce contrastează puternic cu experiența anterioară, când lucrările de construcție de autostrăzi în Grecia au fost atribuite prin proceduri de achiziție tradiționale. De exemplu, construcția celor două tronsoane deja existente ale autostrăzii Olympia, în lungime totală de 82 km, a durat aproape 20 de ani și a necesitat 31 de proceduri de achiziții¹⁷. Două dintre proiectele auditate din Grecia au cunoscut însă o reducere semnificativă a amplitudinii lor în cursul implementării (a se vedea **tabelul 3**).

Atribuirea unor proiecte de parteneriat public-privat de mare amploare a sporit riscul unei concurențe insuficiente și a antrenat, în unele cazuri, întârzieri considerabile

28. În timp ce proiectele tradiționale de lucrări pot fi divizate în mai multe loturi pentru a atrage cât mai mulți ofertanți, proiectele de parteneriat public-privat trebuie să aibă o dimensiune minimă care să justifice costul procedurii de achiziție și care să faciliteze economiile de scară necesare pentru a obține o eficiență sporită în ceea ce privește exploatarea și mentenanța. Cu toate acestea, amploarea foarte mare a unui proiect poate uneori reduce nivelul de concurență, întrucât puține societăți au, în general, mijloacele financiare necesare pentru a depune oferte pentru astfel de proiecte. Atunci când contractele au o valoare foarte ridicată, numai un număr mic de operatori (sau adesea doar unul) ar fi capabili să ofere produsele sau serviciile solicitate; acest fapt ar putea pune autoritatea contractată într-o situație de dependență.

29. Acesta a fost, de exemplu, cazul autostrăzii Greciei Centrale, ale cărei costuri totale planificate se ridicau la 2 375 de milioane de euro. Dintre cele patru societăți invitate să depună oferte, doar două au răspuns invitației, însă numai o ofertă a fost evaluată în etapa

¹⁷ Modernizarea tronsonului de autostradă în lungime de 64 km Elefsina-Korinthos a necesitat 20 de ani (între 1986 și 2006) și s-a realizat pe baza a 21 de contracte atribuite în urma unor proceduri de achiziție publică tradiționale. În mod asemănător, construcția unui tronson de 18 km din autostrada de centură a orașului Patras a durat 11 ani (între 1991 și 2002) și s-a realizat pe baza a 10 contracte atribuite în urma unor proceduri de achiziție publică tradiționale.

finală a achiziției. Dacă ar fi evaluat ofertele a cel puțin doi ofertanți, partenerul public s-ar fi situat pe o poziție de negociere mai bună, care i-ar fi permis să obțină termeni contractuali mai avantajoși.

30. În procesul de atribuire a unui contract de parteneriat public-privat, este necesar să se identifice și să se negocieze toate aspectele legate de implementarea, finanțarea, gestionarea și mentenanța proiectului – inclusiv indicatorii și sistemele de măsurare a performanței, care nu fac parte de obicei din procedura tradițională de achiziție pentru proiecte și care necesită, de regulă, o perioadă mai lungă de timp. În cazul unui parteneriat public-privat pot interveni întârzieri suplimentare și ca urmare a necesității partenerului privat de a mobiliza fonduri pentru finanțarea proiectului. Procedura de achiziție pentru autostrada N17/N18 din Irlanda a durat mult mai mult (cinci ani) față de durata medie de 15 luni necesară pentru proiectele în parteneriat public-privat din Irlanda. Din cauza lipsei de lichidități care a urmat crizei financiare, partenerului privat i-a fost mai dificil să obțină surse de finanțare suficiente pentru a obține închiderea financiară, ceea ce a dus la o întârziere de cel puțin trei ani¹⁸.

31. În plus, faptul că s-a optat pentru utilizarea de parteneriate public-privat nu a avut niciun efect pozitiv asupra a două dintre cele mai frecvente cauze ale întârzierilor, și anume procedurile judiciare și caracterul incomplet al studiilor pregătitoare. Curtea a constatat că aceste două cauze afectau nu numai numeroase proiecte auditate din sectorul transporturilor care făcuseră obiectul unor proceduri de achiziție tradiționale¹⁹, ci și trei proiecte de autostrăzi din Grecia care fuseseră atribuite ca parteneriate public-privat. În cazul acestora din urmă, a fost nevoie, în medie, de șase ani și jumătate între demararea

¹⁸ Spre deosebire de proiectele tradiționale, în care partenerul privat este remunerat pe parcursul lucrărilor de infrastructură, în cazul parteneriatelor public-privat, partenerul privat este cel care trebuie să finanțeze întregul cost al infrastructurii înainte de a începe să fie remunerat. Prin urmare, acesta trebuie să identifice și să contracteze creditori terți pentru a putea realiza proiectul respectiv.

¹⁹ A se vedea Raportul special nr. 23/2016, intitulat „Transportul maritim în UE: în ape tulburi – multe investiții ineficace și nesustenabile”, și Raportul special nr. 4/2012, intitulat „Utilizarea fondurilor structurale și a Fondului de coeziune pentru cofinanțarea de infrastructuri de transporturi în porturile maritime: o investiție eficientă?” (<http://eca.europa.eu>).

procedurii și intrarea în vigoare a contractelor. Mai mult, o perioadă de trei luni și jumătate din aceste întârzieri era imputabilă exclusiv opțiunii de parteneriat public-privat alese, întrucât contractele au trebuit să fie ratificate de Parlament, dat fiind faptul că, în acea perioadă, nu exista un cadru juridic corespunzător pentru concesiuni la nivel național și nici la nivelul UE.

32. Proiectele de autostrăzi din Spania au fost atribuite în timp util, însă contractele au fost, la scurt timp, renegociate [a se vedea **punctul 34 litera (a)**], ceea ce pune sub semnul întrebării modul în care fusese gestionată procedura de achiziție. În pofida complexității sporite pe care o comportă abordarea bazată pe parteneriate public-privat, proiectele de bandă largă din Franța și din Irlanda au fost, în general, atribuite în timp util, însă nivelul lor de amploare era mai mic decât cel al proiectelor de autostrăzi auditate de Curte.

Majoritatea proiectelor auditate au fost afectate de întârzieri semnificative în ceea ce privește lucrările de construcție, precum și depășiri considerabile ale bugetelor prevăzute pentru costuri

Cea mai mare parte a proiectelor auditate nu au fost finalizate la timp și costurile lor nu s-au încadrat în limita bugetului prevăzut

33. Potrivit literaturii de specialitate, proiectele de infrastructură implementate prin parteneriate public-privat sunt mai susceptibile să obțină câștiguri de eficiență decât proiectele tradiționale, prin aceea că finalizarea construcției din cadrul proiectului are loc în timp util și în limita bugetului prevăzut²⁰. Acest lucru se explică prin faptul că partenerul privat va fi, în mod normal, puternic motivat să finalizeze lucrările de construcție conform contractului, astfel încât să permită demararea la timp a plăților de disponibilitate sau a taxelor plătite de utilizatori, precum și să evite eventualele costuri suplimentare, al căror risc și-l asumă, în mod obișnuit.

34. Cu toate acestea, Curtea a constatat că, în dese cazuri, beneficiile potențiale ale parteneriatelor public-privat nu s-au concretizat, întrucât infrastructura nu a fost finalizată la

²⁰ A se vedea, de exemplu, CEEP, *The Non-Financial Benefits of PPPs – A review of Concepts and Methodology*, iunie 2011.

termenul prevăzut și în limita costurilor planificate. În cazul a șapte din nouă proiecte finalizate²¹, al căror cost s-a ridicat la 7,8 miliarde de euro, întârzierile au variat între două și 52 de luni și valoarea totală a costurilor suplimentare se apropia de 1,5 miliarde de euro, din care un procent de aproximativ 30 % a fost cofinanțat de UE. În Grecia, costurile suplimentare s-au ridicat la 1,2 miliarde de euro (ele fiind suportate de partenerul public și cofinanțate într-un procent de 36 % de către UE), iar în Spania, ele s-au ridicat la 0,3 miliarde de euro (și au fost suportate de partenerul public), în timp ce în Franța costurile au fost depășite cu 13 milioane de euro, mai exact cu 73 % – cea mai mare depășire a costurilor, în termeni relativi, dintre cele observate în rândul proiectelor auditate (a se vedea **anexa III** pentru mai multe detalii în acest sens):

- (a) În Spania, contractele de autostrăzi au fost renegociate la scurt timp după semnarea lor, din cauza modificărilor care trebuiau aduse lucrărilor planificate, ceea ce a dus la depășirea costurilor planificate cu aproximativ 300 de milioane de euro ce urmau să fie suportate de partenerul public. Costul aferent autostrăzii A-1 a crescut cu 33 % (158 de milioane de euro), finalizarea proiectului fiind întârziată cu doi ani, în timp ce costurile aferente autostrăzii C-25 au crescut cu 20,7 % (143,8 milioane de euro, din care 88,9 milioane de euro reprezintă costuri financiare), proiectul fiind întârziat cu 14 luni.
- (b) Costurile aferente proiectului TIC din Pau-Pyrénées, în Franța, au crescut cu 73 % (de la 18 la 31 de milioane de euro) ca urmare a necesității de a asigura conformitatea cu modificările dispozițiilor de reglementare; deși infrastructura pentru proiectul *Girondins* a fost finalizată la timp, darea sa în funcțiune a fost întârziată cu 16 luni din motive administrative.

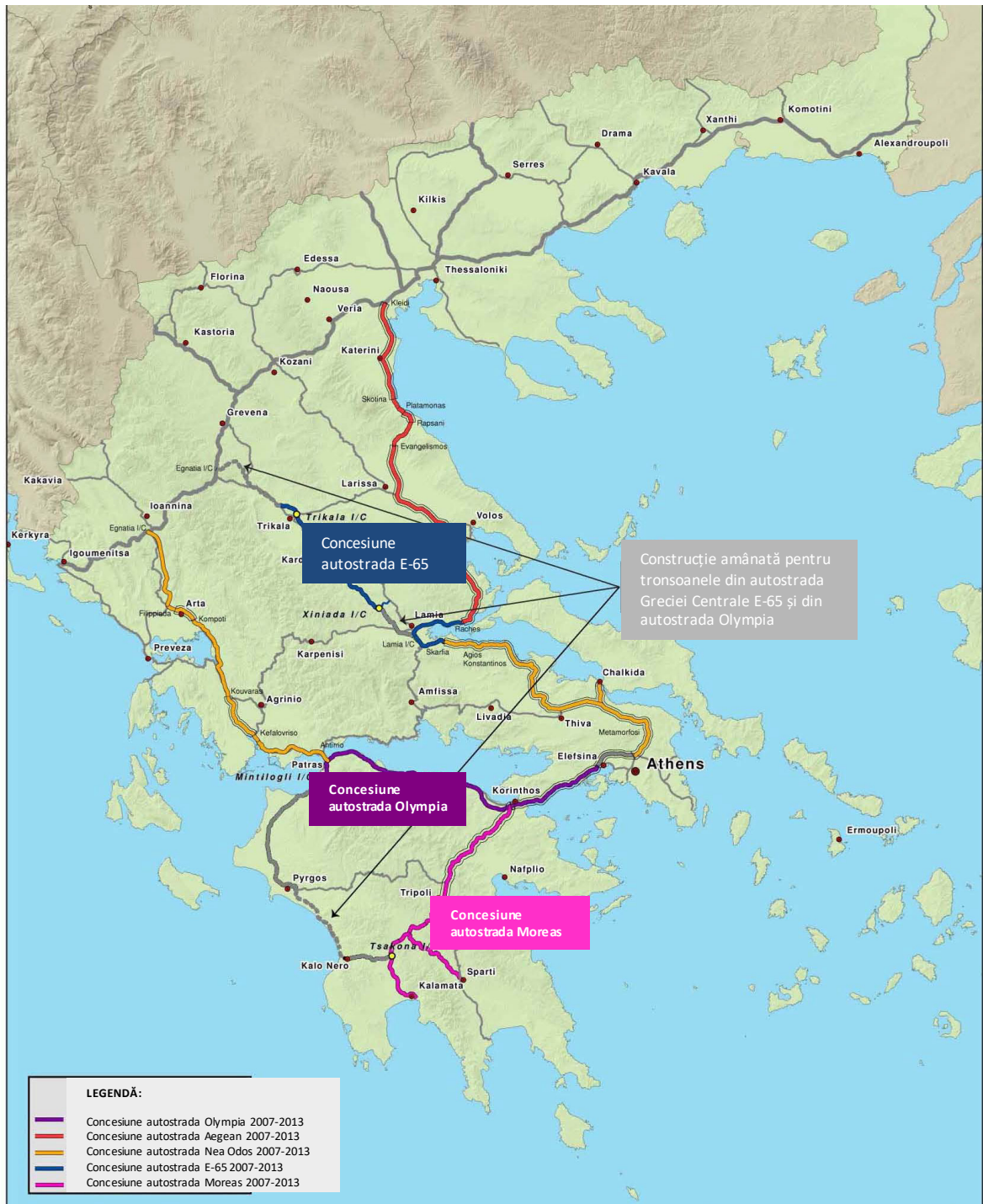
²¹ Trei proiecte din Grecia, două proiecte din Spania, două proiecte din Franța.

- (c) Faza de construcție a proiectului TIC privind rețelele din zonele metropolitane [*Metropolitan Area Network (MAN)*] din Irlanda fusese slab concepută, astfel că întregul proiect a fost ulterior revizuit și redus la o scară mai mică, ceea ce a dus la realizarea unui număr mai mic de astfel de rețele (66 de orașe față de 95) și la un cost cu 4,2 % (50 953 de euro) mai mare pentru fiecare municipalitate.
- (d) Construcția celor trei autostrăzi din Grecia a suferit întârzieri considerabile (în medie, de patru ani) și renegocierea parteneriatelor public-privat a antrenat costuri suplimentare (1,2 miliarde de euro) care au trebuit să fie suportate de partenerul public, chiar dacă amploarea celor două proiecte a fost redusă în mod semnificativ (a se vedea secțiunea următoare).

„Revizuirea” în Grecia: ce se întâmplă atunci când situația se deteriorează în cadrul unui parteneriat public-privat și cine plătește factura aferentă? Aproape 1,2 miliarde de euro în plus suportați de contribuabili

35. Primul val de parteneriate public-privat din Grecia a fost atribuit în anii 1990 și a inclus proiecte precum podul Rion-Antirion, șoseaua de centură a orașului Atena și noul aeroport internațional din Atena. Cel de al doilea val de parteneriate public-privat a fost atribuit între 2007 și 2008 și a cuprins, în principal, construcția de autostrăzi (a se vedea **figura 5**). Curtea a auditat trei dintre aceste autostrăzi.

Figura 5 – Autostrăzi concesionate în Grecia



Sursa: autoritatea de management elenă a programului operațional Infrastructura de transporturi, mediu și dezvoltare durabilă.

36. Aceste proiecte au fost finanțate într-o măsură considerabilă din venituri obținute din taxele de trecere percepute la stații de taxare situate pe tronsoane de autostradă predefinite, care erau operate de partenerul privat. Cu toate acestea, criza financiară și

economică gravă care a afectat Grecia a dus la o reducere drastică a volumului de trafic, acesta scăzând până la aproape 50 % sub nivelul estimat de chiar și cele mai pesimiste scenarii²², și cele trei concesiuni auditate au cunoscut, prin urmare, o scădere vertiginoasă atât a veniturilor estimate, cât și a celor efective. În special, între 2011 și „revizuire” (a se vedea **punctul 37**), cele trei autostrăzi auditate s-au confruntat cu un declin considerabil al veniturilor din cauza diminuării traficului cu cel puțin 63 % (autostrada Greciei Centrale), 49 % (autostrada Olympia) și 20 % (autostrada Moreas) față de previziuni²³. Întrucât autoritățile publice transferaseră în mare parte riscul legat de cerere (trafic) partenerilor privați (concesionarilor) în cadrul contractelor de parteneriat public-privat, scăderea veniturilor a afectat în mod grav echilibrul financiar al contractelor și a determinat creditorii să înceteze finanțarea proiectelor, întrucât nu mai aveau încredere în viabilitatea financiară a acestora din urmă, ceea ce a dus la suspendarea imediată a lucrărilor.

37. După convenirea asupra unei clauze contractuale în acest sens (posibilitatea partenerului privat de a invoca clauza privind forța majoră prelungită în cazuri excepționale), autoritățile elene s-au regăsit în situația în care singura lor opțiune era:

- (a) fie să înceteze lucrările de construcție la autostrăzi și să se expună astfel la riscul unor litigii și al unor eventuale plăți de penalități și de daune;
- (b) fie să renegocieze contractele de concesiune cu concesionarii (și creditorii) pentru a restabili viabilitatea lor, știut fiind faptul că acest lucru va însemna un cost suplimentar suportat de partenerul public.

Autoritățile elene au considerat că primul scenariu, acela de a stopa construcția autostrăzilor, era mai puțin favorabil, având în vedere consecințele mai extinse de la nivel macroeconomic și social pe care o astfel de decizie le-ar fi antrenat. Prin urmare, după

²² Înainte de semnarea acordurilor de împrumut, creditorii diferitelor proiecte elaboraseră scenarii de criză, conform cărora, în cel mai rău caz, traficul avea să scadă cu 20 % față de scenariul de bază.

²³ A se vedea și deciziile privind ajutoarele de stat C(2013) 9274 final, numărul de referință al ajutorului de stat: SA.36893 (2013/N), C(2013) 9253 final, SA.36878 (2013/N), C(2014) 7798 final, SA.39224 (2014/N).

trei ani de negocieri, contractele cu concesionarii au fost renegociate („revizuite”) în noiembrie 2013 (pentru autostrada Olympia și cea a Greciei Centrale E-65) și în decembrie 2015 (pentru autostrada Moreas) (a se vedea **tabelul 2**). Această renegociere, după cum se arată în continuare, presupune plata de către partenerul public a unor costuri suplimentare în valoare de aproape 1,2 miliarde de euro (a se vedea **punctul 39**).

Tabelul 2 – Întârzierile rezultate la nivelul implementării proiectelor în urma „revizuirii”

Implementare	Grecia Centrală	Olympia Odos	Moreas
Data de început a concesiunii	31.3.2008	4.8.2008	3.3.2008
Data prevăzută inițial pentru finalizare	30.9.2013	3.8.2014	31.8.2012
Data suspendării lucrărilor	26.6.2011	26.6.2011	30.11.2013
Data prevăzută pentru finalizare în urma revizuirii	31.12.2015	31.12.2015	30.4.2015
Data estimativă și data efectivă de finalizare a proiectului	31.8.2017	31.8.2017	31.12.2016
Întârzierea estimată, în raport cu data prevăzută inițial pentru finalizare, în luni de zile	47	37	52

Sursa: Curtea de Conturi Europeană, pe baza informațiilor furnizate de autoritățile elene.

38. În urma „revizuirii”, deși data de încheiere a concesiunilor rămânea neschimbată, s-a luat decizia ca lucrările de construcție pentru tronsoane mari de autostradă să fie amânate (pentru 45 % din autostrada Olympia și pentru 55 % din autostrada Greciei Centrale) și ca termenele de finalizare a construcției pentru toate cele trei proiecte să se prelungească, ceea ce a dus la scurtarea perioadelor de exploatare în cursul cărora puteau fi rambursate costurile infrastructurii. Întârzierea proiectelor și reducerea gradului lor de amploare au avut un impact asupra obiectivului de extindere a rețelei de autostrăzi a Greciei și un efect de domino asupra rețelei TEN-T în ansamblul ei. Mai mult, există riscul probabil ca proiectele aferente autostrăzii Greciei Centrale și tronsonului Lefktro-Sparta din autostrada Moreas să fie în mod semnificativ subexploatare, ceea ce contravine criteriilor privind o bună gestiune financiară (a se vedea, în special, **casetă 1**).

39. În plus, partenerul public a fost nevoit să preia în sarcina sa costuri suplimentare în sumă de aproape 1,2 miliarde de euro (a se vedea **tabelul 3**). În urma deciziei menționate la punctul anterior de a renegocia contractele, au avut loc următoarele:

- (a) a fost vărsată o contribuție financiară suplimentară de 470 de milioane de euro (din care suma de 422 de milioane de euro constituia finanțare din fonduri UE) în cursul

perioadei de construcție a autostrăzii Olympia și a autostrăzii Greciei Centrale. Scopul său era de a acoperi deficitele de finanțare create în principal de veniturile mai mici cauzate de scăderea volumului de trafic și de creșterea semnificativă a costurilor financiare ale proiectelor ca urmare a crizei financiare, ceea ce a avut un impact grav asupra echilibrului financiar al contractelor;

(b) de asemenea, partenerul public a trebuit să plătească concesionarilor o sumă suplimentară de 705 milioane de euro pentru cele trei autostrăzi, în principal ca urmare a acordurilor încheiate în vederea accelerării lucrărilor, sumă care nu era însă determinată de nevoi legate de capacitate, ci de nevoia de a soluționa următoarele cauze de întârziere imputabile partenerului public:

- descoperiri arheologice;
- obținerea autorizațiilor de mediu necesare;
- finalizarea exproprierilor necesare de terenuri.

Această sumă importantă se datora și faptului că proiectele nu fuseseră bine pregătite și în special faptului că contractele de parteneriat public-privat fuseseră semnate înainte de soluționarea problemelor relevante, precum și din cauza faptului că întârzierile nu au dus la reprogramarea automată a datei de încheiere a perioadelor de exploatare; în schimb, partenerilor privați le rămânea mai puțin timp la dispoziție pentru a încasa venituri și pentru a obține rentabilitatea preconizată.

Tabelul 3 – Costurile proiectelor auditate înainte și după „revizuire”

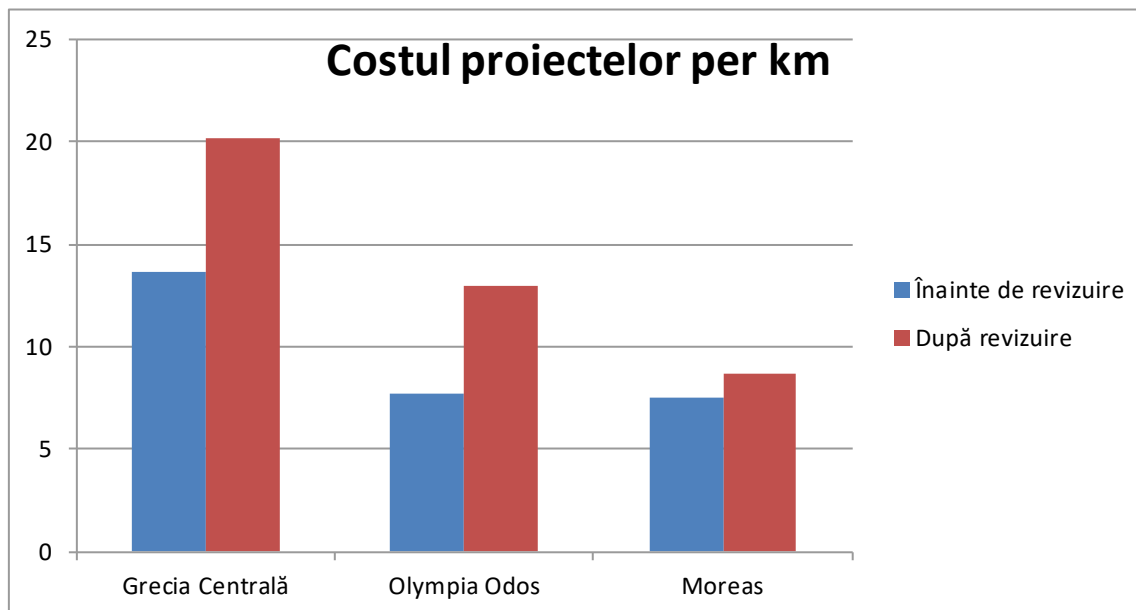
Costuri	Autostrăzi		
	Grecia Centrală	Olympia Odos	Moreas
Prevăzute inițial			
Lungimea tronsoanelor, în km	174,0	365,0	205,0
Costul total al proiectului, în milioane de euro	2 375,0	2 825,0	1 543,0
Costul total al proiectului, în milioane de euro per km	13,7	7,7	7,5
După „revizuire”			
Lungimea tronsoanelor, în km	79,0	202,0	205,0
Costul total al proiectului, în milioane de euro	1 594,0	2 619,0	1 791,0
Din care:			
Contribuție financiară suplimentară din partea statului: 469,9 milioane de euro	231,4	238,5	-
(din care cofinanțarea din partea UE era de 422,1 milioane de euro)	203,6	218,5	-
Plăți de la stat către concesionari: 705,2 milioane de euro	181,4	439,7	84,1
Costul total al proiectului, în milioane de euro per km	20,2	13,0	8,7

Sursa: Curtea de Conturi Europeană, pe baza informațiilor furnizate de autoritățile elene.

40. Ca urmare a plății din partea statului către concesionari și a creșterii substanțiale a costurilor financiare, costul total per km al proiectului autostrăzii Olympia a crescut cu 69 %, de la 7,7 la 13,0 milioane de euro, în timp ce lungimea tronsonului care trebuia construit a fost scurtată cu 45 %. În mod asemănător, costul total al proiectului per km pentru autostrada Greciei Centrale a crescut cu 47 %, de la valoarea inițială de 13,7 milioane de euro la 20,2 milioane de euro per km, în timp ce lungimea tronsonului care trebuia construit a fost redusă cu 55 % (a se vedea **figura 6**). În ansamblu, ca urmare a revizuirii, costul total al proiectelor aferente celor trei autostrăzi a crescut cu 36 %, de la 9,1 la 12,4 milioane de euro per km, contribuția din partea UE aferentă crescând cu 95 %, de la 2,1 milioane de euro per km la 4,1 milioane de euro per km²⁴.

²⁴ 2,0 miliarde de euro pentru 486 km față de 1,6 miliarde de euro pentru 744 km.

Figura 6 – Creșterea costului per km în urma „revizuirii”



Sursa: Curtea de Conturi Europeană, pe baza informațiilor furnizate de autoritățile elene.

Majoritatea proiectelor auditate au potențialul de a menține standarde adecvate de servicii și de mentenanță

41. Un alt beneficiu potențial al parteneriatelor public-privat constă în posibilitatea de a se asigura niveluri mai bune de servicii și de mentenanță în comparație cu proiectele tradiționale, ca urmare a abordării bazate pe toată durata de viață, întrucât partenerul privat responsabil de construcție răspunde și de gestionarea și de mentenanța infrastructurii pe toată durata proiectului, ceea ce înseamnă o perioadă mult mai lungă decât perioada obișnuită de garanție prevăzută de normele de achiziții tradiționale. Acest fapt presupune că partenerul privat trebuie să anticipeze pe termen lung costurile de gestionare și de mentenanță pe care va trebui să le suporte, precum și modul în care va menține pe termen lung un nivel adecvat al serviciilor la care s-a angajat în cadrul contractului de parteneriat public-privat; acesta va trebui, prin urmare, să acorde o atenție deosebită calității construcției.

42. În plus, proiectele atribuite prin proceduri tradiționale nu includ, de regulă, resursele bugetare care sunt necesare pentru gestionarea și mentenanța infrastructurii aferente, întrucât aceste aspecte sunt contractate separat. Întrucât contractele de parteneriat

public-privat includ dispoziții referitoare la gestionare și mentenanță, ele permit angajarea fondurilor necesare în acest sens încă de la începutul perioadei de construcție, asigurându-se astfel faptul că ele nu sunt lăsate la latitudinea autorităților publice.

43. Cea mai mare parte dintre cele nouă proiecte auditate care fuseseră finalizate până la vizitele de audit ale Curții prezentau un nivel bun de servicii și de mentenanță, cum ar fi integritatea structurală, semnalizarea orizontală și verticală pentru autostrăzi și, în cazul proiectelor TIC, timpul de răspuns la solicitările clienților de servicii de bandă largă, precum și numeroase alte aspecte. Proiectele respective au potențialul de a menține un nivel bun de servicii și de mentenanță pentru perioada rămasă din cadrul contractelor, întrucât stimulentele și penalitățile prevăzute în acestea pot avea un impact asupra cuantumului plăților anuale. Cu excepția autostrăzii C-25 din Spania și a celor trei autostrăzi din Grecia, în cazul cărora se aplică proceduri *ad hoc* pentru penalități, plățile anuale pot fi automat diminuate în situația în care se constată o mentenanță nesatisfăcătoare sau mărite în situația în care nivelul de servicii și de mentenanță este excepțional.

Parteneriatele public-privat nu au protejat partenerul privat de un optimism excesiv în ceea ce privește cererea viitoare și gradul de utilizare în viitor a infrastructurii planificate

44. Posibilitatea de a combina expertiza publică cu cea privată la conceperea unui parteneriat public-privat este considerată a fi, de regulă, benefică pentru o evaluare realistă a utilizării în viitor a infrastructurii planificate. Cu toate acestea, dat fiind că plățile pot fi eșalonate pe o perioadă de 20-30 de ani, nu este motivant să se urmărească o optimizare a amplorii proiectului în raport cu nevoile reale, ceea ce sporește, prin urmare, riscul ca entitățile publice să se angajeze în proiecte de infrastructură mai mari decât este necesar sau mai costisitoare în raport cu posibilitățile lor financiare²⁵. Alături de scenariile excesiv de optimiste privind cererea viitoare și utilizarea în viitor a infrastructurii planificate, acest lucru poate duce la o situație de subutilizare a unor proiecte cu un raport costuri-beneficii mai mic și cu mai puține avantaje față de așteptări.

²⁵ Situația descrisă este adesea denumită și „iluzia posibilităților materiale”.

45. Acesta a fost cazul a trei dintre proiectele de autostrăzi auditate, care riscă să fie utilizate mult sub capacitatea lor, cum ar fi autostrada Greciei Centrale (a se vedea **caseta 1**) și tronsonul Lefktro-Sparta din autostrada Moreas din Grecia, precum și autostrada A-1 finalizată din Spania, toate aceste proiecte confruntându-se cu problema unui nivel al traficului mai mic cu 35 % față de cel preconizat inițial (20 463 de autovehicule în loc de 31 719).

Caseta 1 – Exemplu de autostradă din Grecia care riscă să fie utilizată cu mult sub capacitatea sa

La momentul demarării proiectului privind autostrada Greciei Centrale (E-65), nivelurile traficului care erau estimate erau deja destul de scăzute (se anticipa un număr de doar 4 832 de autovehicule pe zi pentru primul an de exploatare, ceea ce este insuficient pentru a justifica construcția unei autostrăzi ținând seama de criteriile unei bune gestiuni financiare). În 2013, estimarea traficului a fost redusă și mai mult, până la 1 792 de autovehicule pe zi, ceea ce înseamnă cu 63 % sub estimarea inițială. Probabilitatea ca, în viitor, infrastructura să fie utilizată cu mult sub capacitatea ei este foarte mare. În ciuda acestor date, specificațiile autostrăzii au fost stabilite fără să se aibă în vedere posibilitatea construirii unei alternative mai puțin costisitoare²⁶. Mai mult, amplasarea proiectului a fost redusă substanțial, astfel încât doar tronsonul de mijloc (79 km) al autostrăzii planificate este în prezent în construcție (a se vedea **figura 7**), construcția tronsoanelor de nord și de sud care fac legătura cu alte autostrăzi deja existente fiind, în schimb, amânată. În lipsa acestor elemente de legătură, este foarte probabil însă ca volumul în viitor al traficului să fie cu mult mai mic chiar și față de cel estimat, care deja este redus.

²⁶ Conform Raportului special nr. 5/2013 al Curții, intitulat „Sunt fondurile politicii de coeziune a UE cheltuite în mod corespunzător pentru proiectele rutiere?”, tipul de drum expres ales poate antrena adesea economii în medie de 43 % față de autostrăzi.

Figura 7 – Lucrările de construcție a autostrăzii Greciei Centrale (E-65)



Sursa: Curtea de Conturi Europeană.

46. La rândul lor, proiectele de bandă largă din Franța și din Irlanda care au făcut obiectul auditului au atras un număr mai mic de clienți față de cel estimat, uneori cu mult sub așteptări. Proiectul din Meurthe-et-Moselle (Franța) a obținut venituri cu aproape 50 % sub așteptări (a se vedea **tabelul 4**), iar în cazul proiectului NBS din Irlanda, cifrele privind numărul efectiv de clienți se situau cu 69 % sub previziuni (42 004 clienți în loc de 135 948).

Tabelul 4 – Interesul clienților pentru proiectele de parteneriat public-privat din departamentele Gironde, Meurthe-et-Moselle și Hautes-Pyrénées din Franța

Proiect (data de început)	Gironde (2009)	Meurthe-et-Moselle (2008)	Hautes-Pyrénées (2010)
Venituri efective la sfârșitul exercițiului 2015 (% din veniturile estimate pentru sfârșitul exercițiului 2015)	7,8 milioane de euro (83,9 %)	7,0 milioane de euro (50,9 %)	9,2 milioane de euro (89,6 %)

Întârzierile, depășirea costurilor și utilizarea sub capacitatea potențială pot fi imputate parțial unor analize inadecvate și unor abordări nepotrivite

47. Pentru a putea identifica cauzele unor posibile deficiențe la nivelul implementării proiectelor (pentru o imagine de ansamblu a beneficiilor potențiale și a riscurilor și pentru observațiile de audit aferente, a se vedea ***anexa IV***), Curtea a analizat dacă exista o analiză prealabilă suficientă care să stea la baza selecției și a amplorii fiecărui proiect în parte, precum și la baza alegerii opțiunii de parteneriat public-privat. De asemenea, Curtea a examinat dacă abordarea aleasă pentru parteneriatul public-privat era adecvată în circumstanțele date.

Pentru cea mai mare parte a proiectelor auditate, opțiunea de parteneriat public-privat a fost aleasă fără o analiză comparativă prealabilă care să demonstreze că era opțiunea cu cel mai bun raport costuri-beneficii

48. Întrucât, în numeroase țări, nu este necesar să se stabilească *a priori* un buget pentru totalul costurilor aferente unui parteneriat public-privat la momentul asumării angajamentului și cheltuielile anuale nu sunt recunoscute în contabilitate decât după mulți ani de la aprobarea proiectului și de la finalizarea construcției, declarațiile de cheltuieli privind parteneriatele public-privat sunt întocmite foarte târziu și sunt prezentate la mult timp după luarea deciziilor-cheie. Factorii de decizie pot să examineze parteneriatele public-privat cu mai puțină minuțiozitate decât în cazul contractelor tradiționale, motivul fiind acela că, în cazul acestora din urmă, costurile de investiție sunt prevăzute în buget *a priori*, iar proiectele tradiționale trebuie să concureze unele cu celelalte pentru a obține fonduri dintr-o sursă de finanțare limitată. Mai mult, partenerii publici se sprijină adesea pe analiza creditorilor, ale căror obiective pot să difere foarte mult de obiectivele lor.

49. Întrucât parteneriatele public-privat au implicații pe termen lung pentru generațiile viitoare, selecția lor necesită o analiză și o justificare cu atât mai temeinice. Bunele practici în materie de gestiune presupun efectuarea unor analize comparative între diferitele opțiuni de achiziții (de exemplu, proceduri de achiziții tradiționale sau parteneriate public-privat), pentru a se putea selecta opțiunea care oferă cel mai bun raport costuri-beneficii. Un instrument utilizat în mod frecvent în acest sens este comparatorul sectorului public (*public sector comparator* – PSC). Dacă opțiunea privind parteneriatul public-privat este

aleasă fără o analiză comparativă pentru a se asigura condiții de concurență echitabile între diferitele metode de achiziții, nu există nicio garanție că ea este cea care oferă cel mai bun raport costuri-beneficii și care protejează cel mai bine interesul public.

50. Pentru trei dintre cele 12 proiecte auditate, procedurile prevăzute în legislația națională nu impuneau realizarea unei analize comparative, cum ar fi comparatorul sectorului public, care să identifice cea mai adecvată metodă de achiziție, întrucât proiectele respective nu prevedeau efectuarea de plăți directe din partea sectorului public. Cu toate acestea, raționamentul urmat pentru selecția a cinci din restul de nouă proiecte auditate (a se vedea **anexa III**) – mai exact, toate proiectele auditate de autostrăzi din Grecia și Spania – nu avea la bază o analiză comparativă, care ar fi putut furniza elemente cantitative suplimentare și considerente legate de raportul costuri-beneficii în sprijinul deciziei de selecție a metodei de achiziție (un exemplu privind relevanța unor astfel de analize este prezentat în **caseta 2**). În plus, în cazul unuia dintre cele nouă proiecte, Curtea nu a primit acces la documentația aferentă (a se vedea **punctul 51**).

51. Deși investiția din partea Comisiei în Fondul Marguerite intră sub incidența Regulamentului TEN, care conferă Curții drepturi de audit chiar și în cazurile în care beneficiarul este un partener privat²⁷, autoritățile irlandeze au refuzat să pună la dispoziția Curții comparatorul sectorului public și documentația de atribuire a proiectului privind autostrada N17/N18, care nu erau, de altfel, disponibile nici la nivelul Comisiei. Prin urmare, raționamentul care a stat la baza conceperii și a atribuirii proiectului și la baza alegerii

²⁷ Contribuția Comisiei la Fondul Marguerite a fost acordată în temeiul Regulamentului nr. 680/2007 (Regulamentul TEN), care prevede, la articolul 11, că statele membre au anumite obligații, și anume acelea de „a pune în aplicare [...] proiectele de interes comun care beneficiază de asistență financiară comunitară acordată în temeiul [Regulamentului TEN]”, de a „[realiza] monitorizarea tehnică și controlul financiar al proiectelor, în strânsă legătură cu Comisia” și de a „[certifica] existența și conformitatea cheltuielilor efectuate în raport cu proiectele sau cu părți ale proiectelor”, indiferent de forma de finanțare. Rezultă că, în ceea ce privește implementarea, monitorizarea și controlul financiar al proiectelor sprijinite prin Fondul Marguerite, Curtea poate solicita în mod direct statelor membre să furnizeze informațiile relevante în scopul auditului său, inclusiv cele privind procedura națională aplicată pentru atribuirea contractelor de parteneriat public-privat.

parteneriatului public-privat ca metodă de achiziție în locul unor alte metode alternative (cum ar fi achizițiile tradiționale sau concesiunea) nu a putut fi evaluat.

Caseta 2 – Relevanța comparatorului sectorului public pentru proiectele de infrastructură

Comparatorul sectorului public se poate dovedi deosebit de relevant atunci când se evaluează raportul costuri-beneficii al opțiunii de parteneriat public-privat pentru proiectele de infrastructură. Dat fiind că partenerii privați suportă, de regulă, costuri financiare mai mari și necesită o remunerare mai mare pentru capitalul lor de risc²⁸, ei au tendința de a reduce la minimum costurile cu mentenanța pe termen lung prin ameliorarea calității construcției, ceea ce presupune, la rândul său, costuri de construcție mai mari. În consecință, economiile rezultate la nivelul costurilor cu mentenanța trebuie să fie suficient de însemnate pentru a putea compensa costurile de construcție și costurile financiare mai ridicate. Prin urmare, este important ca prin comparatorul sectorului public să se evalueze gradul în care se pot obține economii pe termen lung și dacă parteneriatul public-privat reprezintă cea mai bună opțiune pentru o infrastructură dată. Acest lucru prezintă o relevanță deosebită în cazul unui drum sau al unei autostrăzi, pentru care cheltuielile de întreținere anuale nu depășesc 3 % din costul infrastructurii și care nu lasă, prin urmare, decât o marjă limitată pentru realizarea de economii pe termen lung în ceea ce privește mentenanța²⁹.

52. Deși s-a recurs la comparatori ai sectorului public pentru cele trei parteneriate public-privat bazate de disponibilitate din Franța care au fost examinate de Curte, calitatea acestora era compromisă de lipsa unor date fiabile cu privire la costuri, precum și de supraestimarea sistematică a nivelurilor de venituri preconizate³⁰, care, în majoritatea cazurilor, nu au corespuns cu numărul de clienți care au fost efectiv interesați (a se vedea **punctul 46**), ceea ce a dus la o eficacitate sub așteptări. Mai mult, proiectul din Pau-Pyrénées

²⁸ De obicei, partenerii privați primesc condiții de creditare mai scumpe decât un guvern național și trebuie, prin urmare, să perceapă o remunerare mai mare pentru capitalul de risc, care, în anumite proiecte, a atins uneori nivelul de 14 % pe an.

²⁹ Modelele financiare elaborate de Curte au arătat că probabilitatea parteneriatelor public-privat de a obține economii suficiente pe termen lung crește pe măsură ce infrastructura necesită costuri de mentenanță mai mari, iar diferența ratelor dobânzii plătite de partenerul public față de cel privat este mai mică.

³⁰ Deficiențe în utilizarea comparatorilor sectorului public au fost observate și de Curtea de Conturi a Franței în raportul său de audit intitulat *Les partenariats public-privé des collectivités territoriales: des risques à maîtriser, Cour des comptes française, Rapport public annuel 2015*.

(Franța) și proiectul MAN (Irlanda) nu dispuneau nici ele de o analiză globală costuri-beneficii, ceea ce a împiedicat identificarea beneficiilor scontate și optimizarea dimensiunii și a sferei de aplicare ale proiectelor. În cazul proiectului MAN, această situație a avut drept consecință reducerea amplitudinii proiectului de la 95 la 66 de rețele metropolitane și creșterea costului cu 4,2 % pentru fiecare municipalitate deservită de proiect [a se vedea ***punctul 34 litera (c)***].

53. Evaluarea de către Curte a proiectelor de parteneriat auditate a arătat că anumite aspecte pot influența în mod considerabil performanța unui proiect și, prin urmare, pot face obiectul unei evaluări specifice din partea Comisiei. Chiar dacă structurarea, organizarea procedurilor de achiziție aferente și implementarea proiectelor de parteneriat public-privat țin exclusiv de competența statelor membre, Comisia poate juca, la rândul ei, un rol important atunci când trebuie să aprobe proiectele majore în vederea cofinanțării lor cu resurse din partea UE. Cu toate acestea, până la perioada de programare 2007-2013, Comisia nu instituise instrumente de evaluare special concepute (cum ar fi, criteriile de evaluare a proiectelor pentru a se demonstra valoarea adăugată a UE, raportul costuri-beneficii și compatibilitatea cu contracte de lungă durată) pentru a analiza impactul caracteristicilor specifice parteneriatelor public-privat asupra diferitor proiecte majore³¹.

Alocarea riscurilor era adesea inadecvată, ceea ce a însemnat fie o motivare mai slabă a partenerului privat, fie o expunere excesivă a acestuia la riscuri

54. Unul dintre motivele pentru care se selectează opțiunea unui parteneriat public-privat constă în posibilitatea de alocare a riscurilor (cum ar fi cele legate de construcție, de cerere, de disponibilitate) pe baza principiului conform căruia diferitele riscuri trebuie asumate de partea cea mai în măsură să le gestioneze.

³¹ Pentru perioada de programare 2007-2013 aferentă fondurilor ESI, din cele 968 de proiecte majore în valoare de 155,2 miliarde de euro care au fost aprobate de Comisia Europeană, 28 constau în parteneriate public-privat în valoare de 11,8 miliarde de euro, contribuția aferentă din partea UE ridicându-se la 4,8 miliarde de euro. Proiectele cofinanțate prin Fondul Marguerite sunt aprobate de Comitetul pentru investiții al fondului. Comisia nu face parte din acest comitet.

55. Unul dintre factorii-cheie care pot asigura succesul unui parteneriat public-privat constă în capacitatea de a identifica și de a alocă riscurile unui proiect în mod corect, astfel încât să se ajungă la un echilibru optim între transferul riscurilor și compensația vărsată părții care își asumă un risc anume. În caz contrar, pot exista implicații financiare pentru partenerul public și realizarea obiectivelor proiectului poate fi împiedicată. Atunci când mecanismele de partajare a riscurilor nu sunt optime, partenerul privat poate fi mai puțin stimulat, iar partenerul public se poate confrunta cu costuri mai mari sau poate avea beneficii mai reduse.

56. Pe de o parte, Curtea a identificat cel puțin un exemplu de bună practică, și anume proiectul de bandă largă din departamentul Gironde din Franța, care a luat în calcul nivelul preconizat al serviciilor care trebuia atins și prevedea penalități pentru cazul în care numărul efectiv de clienți deserviți nu ar fi corespuns cu modelele financiare prezentate în oferta depusă în cadrul procedurii de achiziție, însă, pe de altă parte, Curtea a identificat și un număr de cazuri în care riscurile nu au fost alocate în mod coerent. De exemplu:

- (a) Alocarea riscurilor nu era în concordanță cu criteriile de atribuire a contractului de parteneriat public-privat: deși ofertanții pentru proiectul din Meurthe-et-Moselle (Franța) fuseseră selectați în conformitate cu criteriile de atribuire care includeau cerința ca potențialii parteneri privați să propună modele financiare pentru comercializarea de servicii de bandă largă, riscurile comerciale nu erau suportate de aceștia, ci de către partenerul public. Această dispoziție îi exonera pe partenerii privați de orice răspundere privind previziunile lor de venituri realizate în etapa depunerii ofertei. În cursul auditului, Curtea a constatat că veniturile se situau cu aproape 50 % sub previziuni; o alocare mai coerentă a riscurilor ar fi determinat o motivație mai puternică de a se asigura o comercializare eficientă a serviciilor de bandă largă respective.
- (b) Alocarea riscurilor nu era coerentă cu remunerația pentru capitalul de risc al partenerului privat: în cazul unui proiect de autostradă, partenerul privat și-a asumat riscul de disponibilitate, însă nu și riscul legat de cerere. Întrucât primul risc depinde mai mult de nivelurile de mentenanță obținute de partenerul privat decât de factori exogeni, partenerul privat care și-a asumat acest risc este expus la mai puține incertitudini, ceea ce ar trebui, prin urmare, să se traducă prin rate mai mici de

remunerare pentru capitalul acestuia decât cele pe care le-ar determina riscul legat de cerere. Totuși, în acest caz, contractul de parteneriat public-privat prevedea o rată de rentabilitate de aproape 14 % pe an pentru capitalul propriu al partenerului privat, care se număra printre cele mai ridicate rate observate de Curte în rândul proiectelor auditate.

(c) Alocare inadecvată a riscurilor – riscuri excesive suportate de partenerul privat:

proiectele auditate din Grecia au arătat că, atunci când partea de risc care este asumată de partenerul privat este excesiv de mare – ca în cazul autostrăzii Olympia, pentru care partenerul public a transferat întregul risc legat de cerere partenerului privat, chiar dacă acesta din urmă nu putea influența în niciun fel cererea la nivelul traficului –, pot apărea provocări majore cum ar fi un risc sporit de faliment pentru partenerul privat, determinând costuri suplimentare și un raport costuri-beneficii mai slab pentru partenerul public (a se vedea **punctele 36-40**). O alocare similară a riscurilor fusese prevăzută și în cadrul proiectului NBS din Irlanda, unde numărul efectiv de clienți s-a dovedit a fi mai mic decât cel prevăzut inițial (a se vedea **punctul 46**); dacă partenerul privat nu ar fi avut soliditatea financiară necesară, veniturile considerabil mai mici care au fost obținute ar fi pus în pericol întregul proiect.

(d) Alocare ineficace a riscurilor: în cadrul proiectului privind autostrada A-1 din Spania (a se vedea **figura 8**), atât riscul privind cererea, cât și riscul de disponibilitate au fost transferate partenerului privat, întrucât remunerarea din cadrul proiectului se baza pe taxe rutiere fictive plătite de partenerul public, care erau ajustate în funcție de bonusurile sau de penalitățile legate de calitatea întreținerii infrastructurii. Deși nivelurile traficului se situau cu mult sub așteptări, calitatea mentenanței (care era înlesnită de nivelurile de trafic scăzute) a generat bonusuri care au compensat toate pierderile suportate de partenerul privat ca urmare a riscului legat de cerere. Prin urmare, chiar dacă totalitatea riscurilor au fost suportate de partenerul privat, în practică acesta nu a suferit aproape niciun prejudiciu financiar, în timp ce partenerul public era obligat, în baza contractului, să plătească sume considerabil mai mari pentru a asigura un nivel excelent de mentenanță a unei autostrăzi care era exploatată sub capacitatea ei.

Figura 8 – Autostrada A-1 din Spania



Sursa: Curtea de Conturi Europeană.

Contractele de parteneriat public-privat de lungă durată nu sunt bine adaptate la ritmul alert de dezvoltare tehnologică

57. De regulă, se așteaptă ca parteneriatele public-privat să urmărească maximizarea beneficiilor lor prin combinarea și valorificarea punctelor forte ale expertizei din sectorul public și, respectiv, ale celei din sectorul privat. Se estimează că, în acest mod, ele vor genera un plus de calitate la nivelul infrastructurii și al serviciilor și vor stimula identificarea unor soluții inovatoare pentru furnizarea de servicii publice³².

58. Proiectele de bandă largă care au fost auditate au fost implementate ca parteneriate public-privat în special deoarece partenerii publici au considerat că nu dispuneau de capacitatea tehnică necesară pentru a le pune în aplicare prin metodele tradiționale fără să se expună riscului unor probleme tehnice de interfață. Cu toate acestea, ei s-au confruntat

³² A se vedea, de exemplu, CEEP, *The Non-Financial Benefits of PPPs – A review of Concepts and Methodology*, iunie 2011.

cu o problemă comună pentru parteneriatele public-privat din domeniul noilor tehnologii, în care alegerea celor mai adecvate soluții tehnologice constituie un factor-cheie pentru punerea în aplicare cu succes a contractelor pe termen lung. Angajându-se pentru o tehnologie și o performanță anume de-a lungul unei durate, de regulă, lungi a unui contract de parteneriat public-privat, proiectele se expuneau la riscul major de uzură tehnologică, ceea ce ar însemna, în mod inevitabil, venituri mai mici de îndată ce o nouă tehnologie devine disponibilă.

59. De exemplu, trei dintre cele patru proiecte de parteneriat public-privat de bandă largă din Franța care au fost auditate erau prevăzute să se deruleze pe o perioadă de 18 până la 24 de ani și aveau la bază un mix de tehnologii, inclusiv utilizarea pe scară largă a unor tehnologii *wireless*, care necesită actualizări costisitoare o dată la cinci sau șase ani (a se vedea, de asemenea, ***caseta 3***). În urma intrării în vigoare a strategiei franceze privind internetul de foarte mare viteză³³, pentru a se putea introduce infrastructura necesară, va trebui să se organizeze noi proceduri de achiziții pentru a se acoperi zonele care tocmai au fost deservite cu tehnologie *wireless* și pentru care există deja în derulare un contract de parteneriat public-privat până cel puțin în 2030. Această situație este susceptibilă să dea naștere la suprapuneri de cel puțin două contracte de parteneriat public-privat pentru a acoperi aceeași zonă, dintre care unul este bazat pe o tehnologie depășită, precum și la posibile renegocieri ale contractelor de parteneriat public-privat deja existente, la depășiri ale bugetelor de costuri și la consecințe neprevăzute la nivelul întregii rețele.

Caseta 3 – Parteneriatele public-privat față în față cu dezvoltarea tehnologică rapidă – proiectul din Meurthe-et-Moselle

Criteriile de atribuire în cazul proiectului de bandă largă din Meurthe-et-Moselle puneau accentul pe factorul privind rapiditatea în obținerea acoperirii geografice urmărite, neprevăzând însă niciun punct care să fie atribuit pentru calitatea soluțiilor tehnice propuse de ofertanți. În consecință, deși 95 % din gospodării beneficiau de internet cu o viteză de 6 Mbps, în numeroase cazuri, tehnologiile utilizate erau mai puțin durabile și mai puțin performante (satelit, Wifi-Max), nefiind în concordanță

³³ *Plan France Très Haut Débit 2013-2022*. Prin acest plan, lansat în februarie 2013, guvernul francez s-a angajat să ajungă la o acoperire de 100 % pentru infrastructura de bandă largă prin fibră optică până în 2022.

cu tendința de a se extinde acoperirea gospodăriilor prin fibră optică. Prin urmare, a fost nevoie să se pună deoparte resurse suplimentare pentru actualizarea regulată a calității rețelei, astfel că ponderea costurilor aferente operațiunilor de mentenanță și de reînnoire a infrastructurii principale (32 de milioane de euro) s-a ridicat la 84,4 % din costul total al investiției aferent proiectului (37 de milioane de euro) – o pondere în mod considerabil mai mare decât cea din cadrul altor proiecte de bandă largă care utilizează în mod mai intens fibra optică.

Cadrul juridic și cel instituțional nu sunt încă adaptate la proiectele de parteneriat public-privat sprijinite de UE

60. Curtea a evaluat în ce măsură cadrul juridic și cel instituțional din UE au capacitatea de a face față numărului tot mai mare de proiecte de parteneriat public-privat din totalitatea statelor membre. Printre aspectele examinate, Curtea a urmărit să verifice dacă este disponibilă o legislație adecvată în materie de parteneriate public-privat, dacă există structuri care să ofere consiliere în vederea sprijinirii implementării de proiecte de parteneriat public-privat, prin punerea la dispoziție de îndrumări, de contracte standard în materie, de eventuale modele pentru analiza comparativă și de mecanisme de funcționare corespunzătoare care să înlesnească punerea în aplicare a tuturor acestor sisteme, precum și dacă există strategii adaptate pentru utilizarea parteneriatelor public-privat în cadrul politicii de investiții globale.

Deși erau familiarizate cu parteneriate public-privat, nu toate statele membre vizitate de Curte dispuneau de cadre bine dezvoltate în acest sens pe plan juridic și instituțional

61. Pentru a avea succes, parteneriatele public-privat trebuie să se sprijine pe cadre și procese juridice și instituționale solide și exhaustive. Mai mult, punerea în aplicare cu succes a unui parteneriat public-privat depinde, în egală măsură și în mare parte, de capacitatea administrativă a autorităților responsabile.

62. Curtea a examinat cadrul instituțional și cel juridic ale celor patru state membre vizitate și a identificat unele deficiențe care subminează implementarea cu succes a parteneriatelor public-privat.

(a) În Franța și în Irlanda, cadrul aferent se aplică numai pentru anumite tipuri de parteneriat public-privat la nivel central. Astfel, în Franța, cadrul instituțional general

funcționa în principal pentru contractele de parteneriat (*Contrats de Partenariat*), cum ar fi regimul comun al unui parteneriat public-privat de tip DBFMO bazat pe disponibilitate, ele fiind negociate la nivel național. Alte forme de parteneriat public-privat, cum ar fi *Délégation de Service Public* (parteneriate public-privat de tipul concesiunilor) și contractele de parteneriat de la nivel regional nu făceau obiectul unor reglementări similare. În Irlanda, dispozițiile contractuale precum cele aferente proiectului MAN nu făceau obiectul aceluiași proceduri de control sau al aceluiași analize comparative ca cele realizate pentru parteneriatele public-privat bazate pe disponibilitate, lucru care ar fi putut preveni probabil planificarea defectuoasă din acest caz [a se vedea **punctul 34 litera (c)**].

- (b) În Grecia, cadrul aferent parteneriatelor public-privat se aplică numai pentru proiectele al căror cost de construcție se situează sub 500 de milioane de euro, fiind astfel excluse proiectele de infrastructură foarte mari, precum cele trei autostrăzi selectate în scopul auditului Curții³⁴, din sfera evaluărilor obligatorii prevăzute de legislația în materie. Această situație complică sarcina departamentului responsabil cu parteneriatele public-privat de a aplica proceduri deja stabilite și de a beneficia în mod consecvent de experiența unității însărcinate cu parteneriatele public-privat în cazul proiectelor de mare amploare.
- (c) În Spania nu exista niciun departament sau unitate însărcinată cu parteneriatele public-privat care să sprijine implementarea proiectelor de acest tip care au fost auditate de Curte. Astfel, parteneriatele public-privat în cauză nu au putut beneficia de clauze contractuale standardizate, de îndrumări și de instrumente la nivel central. Proiectele de parteneriat public-privat din Spania nu au făcut obiectul niciunei analize comparative în raport cu alte opțiuni de achiziții (a se vedea **punctul 50**) și nici al altor evaluări specifice ale raportului costuri-beneficii special adaptate proiectelor de parteneriat public-privat.

³⁴ Proiectele de parteneriat public-privat cu costuri mai ridicate pot intra sub incidența legislației privind parteneriatele public-privat în urma unei decizii unanime a Comitetului interministerial privind parteneriatele public-privat.

63. În plus, Curtea a constatat că doar câteva state membre au acumulat o experiență suficient de îndelungată și o expertiză suficientă în sectorul public în ceea ce privește implementarea cu succes a unor astfel de proiecte (a se vedea **figura 3**). Analiza Curții privind proiectele de parteneriat public-privat care au fost cofinanțate din FEIS a confirmat faptul că acestea erau concentrate în statele membre care erau cel mai familiarizate cu această opțiune de achiziție: 14 dintre cele 18 parteneriate public-privat care fuseseră aprobate din FEIS până în iunie 2017 erau localizate în Franța, Regatul Unit, Țările de Jos, Italia, Germania, Irlanda și Grecia. Acest lucru este confirmat și în avizul Curții privind propunerea de majorare și de prelungire a Regulamentului actual privind FEIS³⁵, care atrăgea atenția asupra dezechilibrelor geografice majore și asupra concentrării sectoriale, întrucât 63 % din finanțarea acordată din FEIS în cadrul Componentei pentru infrastructură și inovare era direcționată către Regatul Unit, Italia și Spania, în principal în sectorul energiei (46 %) și în cel al transporturilor (19 %).

În pofida implicațiilor pe termen lung pe care le au parteneriatele public-privat, statele membre vizitate nu elaboraseră nicio strategie clară în ceea ce privește utilizarea lor

64. Printre beneficiile potențiale ale proiectelor de parteneriat public-privat se numără concretizarea mai rapidă a unui program de investiții planificate, întrucât parteneriatele public-privat pot pune la dispoziție o finanțare suplimentară semnificativă, complementară pachetelor bugetare tradiționale.

65. Cu toate acestea, finanțarea unor proiecte de infrastructură mari și angajamentele luate în vederea unor plăți anuale pentru construcția, gestionarea și mentenanța lor are implicații pe termen lung pentru bugetele statelor membre și pentru procesul decizional al acestora în materie de politici, lucru care ar trebui să determine guvernele naționale să elaboreze o abordare strategică pentru a identifica domeniile și circumstanțele în care opțiunea reprezentată de parteneriatele public-privat ar fi cea mai potrivită și în care ar fi mai adecvat să se angajeze un buget pe termen lung. Curtea a constatat că majoritatea statelor membre

³⁵ Avizul nr. 2/2016, intitulat „FEIS: o propunere venită prea devreme de majorare și de prelungire a fondului” (<http://www.eca.europa.eu>).

vizitate nu dispuneau de o politică sau de o strategie clară în ceea ce privește utilizarea parteneriatelor public-privat:

- (a) În Irlanda și în Grecia, parteneriatele public-privat erau considerate în principal ca o sursă de finanțare suplimentară, fie pentru a finanța în primul rând investiții suplimentare, mai exact proiecte în plus care nu puteau fi acoperite de bugetul de investiții național (Irlanda), fie pentru a atrage fonduri private (Grecia).
- (b) În Franța, nu există o abordare strategică pentru utilizarea parteneriatelor public-privat. Guvernul a încercat să încurajeze utilizarea acestui tip de proiecte ca o măsură anticiclică împotriva crizei economice și financiare, însă nu a dat nicio indicație clară cu privire la rolul pe care parteneriatele public-privat ar trebui să îl joace în strategiile de investiții. De exemplu, proiectele de parteneriat public-privat auditate de Curte în sectorul de bandă largă au fost implementate fără să se dispună de o strategie globală la nivel național vizând atingerea obiectivului de a se asigura acces la internet de mare viteză pentru toată populația (a se vedea **punctul 59**).
- (c) În Spania, proiectele de parteneriat public-privat erau identificate pe baza maturității lor, și nu pe baza pertinentei, a impactului sau a raportului lor costuri-beneficii, ceea ce explică, de exemplu, de ce a fost implementat printr-un parteneriat public-privat un proiect mai matur pe un tronson cu un trafic mai scăzut pe autostrada A-1.

66. Din perspectiva politicii UE privind infrastructura, cele șase proiecte de bandă largă auditate din Franța și din Irlanda au răspuns principalelor priorități ale UE în domeniul tehnologiei informației și comunicațiilor. Cu toate acestea, Curtea a constatat că două treimi din proiectele de autostradă auditate³⁶ nu făceau parte din rețeaua centrală TEN-T de maximă prioritate, care este prevăzută să fie finalizată până în 2030, ci din rețeaua globală, a cărei finalizare este prevăzută abia pentru 2050. Deși parteneriatele public-privat au potențialul de a contribui, ca o alternativă la metodele de achiziții tradiționale, la finalizarea unor planuri de infrastructură prioritare de mare amploare, este discutabil dacă asumarea

³⁶ Autostrada N17/N18 din Irlanda, autostrada C-25 din Spania și autostrada Greciei Centrale, autostrada Moreas și tronsoanele rămase din autostrada Olympia din Grecia.

cerințelor complexe suplimentare și a riscurilor aferente selectării acestei opțiuni pentru proiectele respective merita efortul și se justifica, dat fiind faptul că proiectele respective nu făceau parte din rețeaua centrală care trebuia finalizată până în 2030 și s-au dovedit a fi deosebit de problematice, după cum se arată în prezentul raport.

67. Rolul pe care parteneriatele public-privat ar trebui să îl joace în cadrul unor strategii mai extinse în materie de investiții ar trebui să se bazeze, în măsura posibilului, pe abordări strategice coerente. Dintre cele patru state membre vizitate, Irlanda și, într-o măsură mai mică, Grecia au luat în considerare posibilitatea de a limita utilizarea parteneriatelor public-privat astfel încât să nu se angajeze sume excesive din bugete viitoare ca urmare a tendinței de a se profita de nerecunoașterea *a priori* în buget și de lipsa controalelor bugetare *a priori*. Irlanda a avut în vedere plafonarea cheltuielilor pentru parteneriatele public-privat la 10 % din totalul cheltuielilor de investiții agregate pe o bază anuală, în timp ce, în Grecia, plățile totale efectuate pentru parteneriate public-privat erau limitate de legislația în materie la 10 % din programul anual de investiții publice și totalul plăților anuale de disponibilitate efectuate către operatori privați erau plafonate la 600 de milioane de euro³⁷.

68. În Franța și în Spania, nu există niciun plafon stabilit pentru plățile anuale totale efectuate în cadrul parteneriatelor public-privat. În special la nivel regional, era evident că flexibilitatea bugetară risca să fie redusă deoarece nivelurile de capital erau mai mari decât capacitatea reală de finanțare, date fiind constrângerile bugetare curente și pe termen lung (a se vedea **caseta 4**).

Caseta 4 – Exemplu de flexibilitate bugetară redusă în regiunea Catalonia

Regiunea Catalonia din Spania este în curs de implementare a unui program de investiții substanțial în cadrul unor parteneriate public-privat. Raționamentul economic de la baza acestuia își are originea în perspectiva optimistă în ceea ce privește finanțele publice, bazată la momentul demarării acestuia pe creșterea economică rapidă înregistrată în perioada anterioară crizei economice și financiare.

³⁷ Aceste dispoziții nu se aplică proiectelor de parteneriat public-privat de mare amploare, în valoare de peste 500 de milioane de euro, acestea nefiind incluse în sfera cadrului privind parteneriatele public-privat.

Într-adevăr, în 2007, cheltuielile aferente proiectelor de parteneriat public-privat se ridicau la 178,8 milioane de euro, adică 8,9 % din bugetul anual (2 000 de milioane de euro) al departamentului responsabil de infrastructura de transporturi. Departamentul în cauză considera că această sarcină financiară nu punea în pericol sustenabilitatea bugetelor viitoare, întrucât, la acel moment, economia era în creștere într-un ritm alert. În urma crizei însă, bugetul anual al departamentului a fost redus la 300 de milioane de euro, ceea ce a însemnat că plățile pentru parteneriatele public-privat reprezentau cea mai mare parte din acesta. Această situație lăsa o marjă foarte mică de flexibilitate bugetară și astfel punea în pericol capacitatea regiunii de a se adapta la noile priorități care apăreau sau de a finanța investiții urgente.

Combinarea de fonduri UE cu parteneriate public-privat implică cerințe și incertitudini în plus

69. Numai un număr foarte mic de state membre au implementat în mod sistematic parteneriate public-privat făcând apel la sprijin din partea UE (a se vedea **punctele 9-19**). În cadrul vizitelor efectuate de Curte în Irlanda, Franța, Spania și Grecia, s-a confirmat faptul că unul dintre principalele obstacole cu care se confruntă proiectele de parteneriat public-privat cu finanțare mixtă constă în cerințele mai elaborate impuse de procesul de solicitare a sprijinului din partea UE, care se adaugă la procesul deja complex de gestiune și de achiziție aferent parteneriatelor public-privat. Această situație poate determina ambii parteneri să evite să recurgă la fonduri combinate (parteneriate public-privat) încă de la bun început și să opteze în schimb pentru achiziția tradițională sau pentru implementarea parteneriatelor public-privat fără nicio formă de sprijin din partea UE.

70. Pe lângă alți factori precum efectele crizei economice și financiare, preferințele politice și capacitatea limitată a sectorului public de a lucra cu parteneriate public-privat, motivul pentru care s-a recurs într-o foarte mică măsură la sprijin din partea UE pentru acest tip de proiecte constă, într-o anumită măsură, în dificultățile de ordin practic legate de regulamentele anterioare în materie de finanțare ale UE. Regulamentele privind fondurile structurale și Fondul de coeziune pentru perioada de programare 2007-2013 nu conțineau niciun fel de dispoziții specifice cu privire la parteneriatele public-privat întrucât ele erau fundamental concepute să funcționeze în coerență cu mecanisme de aprobare și de plată a finanțărilor nerambursabile care fuseseră create pentru formele de achiziții tradiționale.

71. Noile prevederi conținute în Regulamentul privind dispozițiile comune pentru perioada de programare 2014-2020 au introdus un capitol dedicat în mod special parteneriatelor public-privat pentru a clarifica posibilitățile furnizate de fondurile ESI în ceea ce privește sprijinirea de proiecte de parteneriat public-privat și pentru a aborda unele dintre principalele dificultăți de ordin practic. Astfel, s-a ajuns, de exemplu, la simplificarea calculului deficitului de finanțare și la posibilitatea de a se prelungi perioada în care finanțarea nerambursabilă putea fi vărsată în contul proiectului (a se vedea ***anexa II*** pentru mai multe detalii). Deși aceste dispoziții pot promova utilizarea pe o scară mai largă a proiectelor de parteneriat public-privat combinate cu finanțare de la UE, numărul unor astfel de proiecte era foarte mic la momentul la care auditul Curții a avut loc (septembrie 2017).

Posibilitatea de a înregistra proiectele de parteneriat public-privat ca elemente extrabilanțiere riscă să submineze transparența și raportul costuri-beneficii

72. Curtea a constatat că modul în care un parteneriat public-privat este tratat din punct de vedere statistic reprezintă un considerent important pentru autoritățile publice atunci când decid să utilizeze această opțiune de achiziție. Conform SEC 2010 (a se vedea ***punctul 6***), parteneriatele public-privat ar trebui înregistrate în bilanțul proprietarului economic al activului, mai exact partea care suportă cea mai mare parte a riscurilor și care are dreptul la majoritatea beneficiilor asociate activului respectiv. În funcție de alocarea riscurilor/beneficiilor între partenerul public și cel privat, normele în vigoare prevăd două posibilități:

- (a) parteneriatele public-privat pot fi înscrise în bilanțul administrației publice în mod asemănător cu cel pentru proiectele atribuite în mod tradițional. Această opțiune tratează activul aferent parteneriatului public-privat ca pe o investiție publică care generează o creștere a datoriei publice direct proporțional cu investiția și are, prin urmare, un impact asupra conformității cu criteriile de la Maastricht;

- (b) parteneriatele public-privat pot fi înregistrate în afara bilanțului administrației publice prin transferarea costurilor de investiții din bugetul de investiții către bugetele operaționale anuale din anii următori. Avantajul constă în faptul că ponderea datoriei legate de parteneriatul public-privat nu este luată în considerare în scopul evaluării conformității cu criteriile de la Maastricht.

73. Alocarea riscurilor între partenerul public și cel privat constituie una dintre caracteristicile importante ale unui contract de parteneriat public-privat (a se vedea **punctul 54**). Întrucât înregistrarea parteneriatelor public-privat ca element extrabilanțier înseamnă transferul majorității riscurilor și a beneficiilor către partenerul privat, există un risc inerent ca mecanismele de repartizare să fie influențate mai curând de tratamentul statistic preferat decât de principiul conform căruia riscurile ar trebui să fie suportate de partea cea mai în măsură să le gestioneze și cea mai capabilă să obțină o valoare maximă a raportului costuri-beneficii. În termeni generali, înregistrarea în cadrul bilanțului a unui activ legat de un parteneriat public-privat poate asigura condiții de concurență mai echitabile între diferitele opțiuni de achiziție, astfel încât decizia luată se va baza exclusiv pe considerente legate de raportul costuri-beneficii.

74. Analiza politicilor, a strategiilor și a proiectelor din domeniul parteneriatelor public-privat din cele patru state membre a arătat următoarele:

- (a) În Irlanda, pe lângă considerentul-cheie legat de raportul costuri-beneficii, posibilitatea de a înregistra parteneriatele public-privat în afara bilanțului administrației publice a reprezentat un factor important în selecția opțiunii de parteneriat public-privat. Două dintre proiectele auditate, al căror cost total se ridică la 1,2 miliarde de euro, au fost înregistrate ca elemente extrabilanțiere, iar un proiect a fost înregistrat în cadrul bilanțului.
- (b) În Grecia, principalul factor care a fost luat în considerare atunci când s-a selectat opțiunea unui parteneriat public-privat era dorința de a atrage finanțare privată. Preocupările legate de tratamentul statistic au avut și ele un rol, astfel încât cele trei concesiuni auditate, în valoare totală de 6,7 miliarde de euro, au fost inițial înregistrate în afara bilanțului. Cu toate acestea, ele au fost reclasificate și incluse în bilanț, în urma renegocierii și a modificării ulterioare a condițiilor contractuale (a se vedea

punctele 37-40). Niciunul dintre proiecte nu a beneficiat de o analiză comparativă costuri-beneficii în raport cu alte opțiuni pentru achiziții.

- (c) Franța înregistrează în mod sistematic parteneriatele public-privat în cadrul bilanțului administrației publice, ceea ce face ca alegerea opțiunii de parteneriat public-privat să fie influențată numai de considerentele legate de raportul costuri-beneficii. Cele patru proiecte auditate au fost înregistrate în cadrul bilanțului și, cu excepția proiectului din Pau-Pyrénées, s-a realizat o analiză comparativă a opțiunilor alternative de achiziție.
- (d) Contabilizarea parteneriatelor public-privat ca elemente extrabilanțiere a reprezentat un considerent-cheie și pentru autoritățile spaniole. În general, parteneriatele public-privat care urmau să aibă un impact asupra bilanțului administrației publice nu erau promovate și cele care au fost auditate nu fuseseră evaluate în raport cu opțiunile alternative utilizând criteriile privind raportul costuri-beneficii. De exemplu, studiul de fezabilitate al proiectului privind autostrada A1 abordează problema alocării riscurilor în așa fel încât proiectul să poată fi contabilizat în afara bilanțului administrației publice și să se profite astfel de „unul dintre avantajele fundamentale ale parteneriatelor public-privat”³⁸. Cu toate acestea, Oficiul Național de Contabilitate a respins această idee, declarând că cele două proiecte auditate trebuiau să fie înscrise în bilanț, pe motivul că riscurile suportate de partenerul privat erau insuficiente.

75. Curtea a constatat că pentru cinci dintre cele 12 proiecte auditate (cu un cost total de 7,9 miliarde de euro), s-a acordat o importanță deosebită posibilității de a înregistra parteneriatele public-privat ca elemente extrabilanțiere atunci când s-a selectat această opțiune de achiziție. Astfel de practici sporesc riscurile unor efecte secundare negative care pot submina raportul costuri-beneficii, cum ar fi o abordare imparțială în ceea ce privește proiectele de parteneriat public-privat chiar și în cazul în care raportul costuri-beneficii ar putea determina luarea unor decizii diferite de selecție, mecanisme neechilibrate de partajare a riscurilor și costuri mai mari pentru partenerul public.

³⁸ *Estudio de viabilidad Económica Financiera Autovía A-1 Tramo 2 P.K. 101 a 247*, p. 15, martie 2006.

76. Alături de problema lipsei unor baze de date fiabile care să informeze publicul larg cu privire la proiectele de parteneriat public-privat³⁹ și care să arate angajamentele entităților publice pentru anii următori, contabilizarea acestui tip de proiecte în afara bilanțului administrației publice reduce nivelul de transparență al informațiilor comunicate publicului larg cu privire la angajamentele pe termen lung din cadrul parteneriatelor public-privat și cu privire la obligațiile financiare aferente, ceea ce are, prin urmare, un impact asupra nivelului datoriei și al deficitului statelor membre vizate.

CONCLUZII ȘI RECOMANDĂRI

77. Curtea a constatat că, deși parteneriatele public-privat au potențialul de a obține o implementare mai rapidă a politicilor și de a asigura niveluri de mentenanță adecvate de-a lungul duratei lor de viață, cele auditate care au primit sprijin din partea UE nu au fost întotdeauna gestionate în mod eficace și nu prezentau un raport costuri-beneficii optim. Adesea, parteneriatele public-privat auditate nu au permis obținerea beneficiilor potențiale, deoarece – la fel ca în cazul proiectelor atribuite în mod tradițional – ele au fost afectate de întâzieri, de depășiri ale costurilor preconizate și de o exploatare a rezultatelor proiectelor sub capacitatea lor, ceea ce a dus la cheltuieli ineficiente și ineficace în cuantum de 1,5 miliarde de euro, din care 0,4 miliarde de euro reprezintă fonduri din partea UE.

78. Mai mult, nu s-au realizat analize adecvate ale potențialului parteneriatelor public-privat de a obține o valoare adăugată la nivelul raportului costuri-beneficii, nu existau strategii adecvate cu privire la modul în care parteneriatele public-privat ar trebui să fie utilizate și nu existau nici cadre juridice și instituționale special concepute în acest sens. Întrucât numai câteva state membre se bucură de un grad adecvat de experiență și de expertiză în implementarea de proiecte de parteneriat public-privat de succes, există un risc considerabil ca astfel de parteneriate să nu contribuie la obiectivul declarat, printre altele, în Cartea albă privind transporturile, în actualul Regulament privind MIE și în Regulamentul privind FEIS, și anume acela de a se obține un efect de levier mai accentuat al fondurilor UE

³⁹ Statele membre au obligația de a transmite către Eurostat o dată la șase luni o listă cu cele mai mari zece proiecte de parteneriat public-privat, însă această listă nu este făcută publică.

prin mobilizarea de fonduri private în cadrul proiectelor, inclusiv cele de tipul parteneriatelor public-privat.

Recomandarea 1 – Nu ar trebui să se promoveze o utilizare mai intensă și la o scară mai largă a parteneriatelor public-privat până când problemele identificate nu sunt soluționate și recomandările următoare nu sunt puse în aplicare cu succes

Comisia și statele membre nu ar trebui să promoveze o utilizare mai intensă și la o scară mai largă a parteneriatelor public-privat până când problemele identificate în prezentul raport nu sunt soluționate și recomandările următoare nu sunt puse în aplicare cu succes; este vorba, în special, de necesitatea de a se îmbunătăți cadrul juridic și cel instituțional și gestionarea unor astfel de proiecte, precum și de consolidarea asigurării că alegerea opțiunii reprezentate de parteneriatele public-privat reprezintă soluția care poate oferi cel mai bun raport costuri-beneficii și că proiectele implementate prin parteneriate public-privat pot fi gestionate cu succes.

Data-țintă pentru punerea în aplicare a recomandării: imediat.

Proiectele de parteneriat public-privat care au făcut obiectul auditului nu s-au dovedit întotdeauna eficiente în obținerea beneficiilor scontate

79. Strategiile și regulamentele relevante de la nivelul UE prevăd utilizarea parteneriatelor public-privat ca un mijloc potențial eficient de implementare a unor proiecte de infrastructură ce asigură îndeplinirea obiectivelor politicilor prin punerea în comun a diferitelor forme de resurse publice și private. Cu toate acestea, Curtea a constatat că punerea în aplicare a unor astfel de proiecte pe o scară mai largă decât ar fi de așteptat în mod obișnuit, precum și fuzionarea elementelor de concepție, finanțare, construcție, gestionare și mentenanță a proiectului într-un contract unic au sporit atât riscul unei concurențe scăzute, plasând astfel autoritatea publică într-o poziție de dependență, cât și complexitatea globală a proiectului.

80. Alegerea opțiunii de parteneriat public-privat pentru majoritatea proiectelor auditate nu a însemnat în mod automat obținerea beneficiilor scontate pentru această opțiune din punctul de vedere al finalizării proiectelor la timp și în limita bugetului prevăzut. Așa cum

a observat deja Curtea pentru proiectele atribuite în mod tradițional, proiectele de parteneriat public-privat auditate au fost și ele afectate, în majoritatea lor (șapte din 12 proiecte, al căror cost global se ridică la 7,8 miliarde de euro), de unele ineficiențe, printre care se numărau proceduri de achiziție prelungite (cu o durată de până la șase ani și jumătate) și faze de construcție îndelungate (întârzieri variind între două și 52 de luni). Într-adevăr, potențialul parteneriatelor public-privat de a obține beneficiile scontate era limitat, întrucât unele întârzieri se datorau unor factori care nu țineau de utilizarea opțiunii parteneriatelor public-privat pentru implementarea proiectelor (întârzieri legate de obținerea diferitor autorizații, de litigii privind procedura de achiziție sau de renegocierea proiectelor), însă alte întârzieri erau direct imputabile alegerii acestei opțiuni (cum ar fi dificultăți în a se atinge închiderea financiară și o vulnerabilitate mai mare la recesiuni economice și financiare, care au dus la retragerea unora dintre creditori și la costuri suplimentare semnificative care trebuiau suportate de partenerul public – 1,5 miliarde de euro).

81. Dat fiind faptul că plățile de finanțare a unor proiecte de mare anvergură pot fi eșalonate pe o perioadă mai lungă de timp, nu este motivant să se urmărească o optimizare a dimensiunii acestora în raport cu nevoile reale, ceea ce sporește, prin urmare, riscul ca entitățile publice să se angajeze în proiecte de infrastructură mai mari decât este necesar. În cazul proiectelor auditate, evaluările efectuate de partenerii publici și privați și de către creditori nu au prevenit formularea unor scenarii excesiv de optimiste cu privire la cererea viitoare și la utilizarea în viitor a infrastructurii planificate. De exemplu, estimările privind nivelul traficului pe unele tronsoane de autostradă din Grecia și din Spania erau cu mult sub capacitatea potențială și cifra clienților efectivi ai proiectelor de bandă largă auditate din Franța și din Irlanda se situa cu mult sub cea previzionată (aproape 69 %), ceea ce a dus la un raport costuri-beneficii mai mic și la o eficacitate mai redusă față de previziuni.

Recomandarea 2 – Ar trebui atenuat impactul financiar pe care îl au întârzierile și renegocierile asupra costului care trebuie suportat de partenerul public în cadrul parteneriatelor public-privat

Pentru o mai bună partajare a costului antrenat de întârzieri și renegocieri între parteneri, precum și pentru a se urmări atenuarea impactului financiar al întârzierilor imputabile partenerului public și al renegocierilor contractelor asupra costului final suportat de partenerul public în cadrul acestor parteneriate, Curtea recomandă următoarele:

- (a) statele membre ar trebui să identifice și să propună dispoziții contractuale standard care să limiteze sumele posibilelor costuri suplimentare care trebuie plătite de partenerul public;
- (b) statele membre ar trebui să evalueze orice renegociere anticipată a contractului pentru a se asigura că eventualele costuri rezultate care trebuie suportate de partenerul public sunt justificate în mod corespunzător și sunt în conformitate cu principiile optimizării resurselor.

Data-țintă pentru punerea în aplicare a recomandării: imediat.

Întârzierile, depășirea costurilor și utilizarea sub capacitatea potențială pot fi atribuite în mod parțial unor analize inadecvate și unor abordări nepotrivite

82. Curtea a constatat că, în dese cazuri, opțiunea de parteneriat public-privat a fost aleasă fără să se realizeze în prealabil o analiză suficient de temeinică. Pentru majoritatea proiectelor auditate, nu a existat nicio analiză comparativă, cum ar fi comparatorul sectorului public, care să demonstreze că un parteneriat public-privat oferea cel mai bun raport costuri-beneficii sau care să protejeze interesul public prin asigurarea unor condiții de concurență echitabile în raport cu alte metode de achiziții tradiționale.

83. Deși investiția din partea Comisiei Europene în Fondul Marguerite intră sub incidența Regulamentului privind rețeaua TEN-T, care conferă Curții drepturi de audit chiar și în cazurile în care beneficiarul este un partener privat, autoritățile irlandeze au refuzat să pună la dispoziția Curții comparatorul sectorului public și documentația de atribuire a proiectului privind autostrada N17/N18, care nu erau, de altfel, disponibile nici la nivelul Comisiei. În

consecință, raționamentul care a stat la baza conceperii și a atribuirii proiectului și la baza alegerii parteneriatului public-privat ca metodă de achiziție în locul unor metode alternative (cum ar fi achizițiile tradiționale sau concesiunea) nu a putut fi evaluat.

84. Majoritatea proiectelor de parteneriat public-privat care au fost auditate au dovedit că opțiunea de parteneriat public-privat nu a fost utilizată în mod adecvat. Mecanismele de partajare a riscurilor erau concepute în mod deficient, ceea ce a dus la o alocare ineficace și incoerentă a riscurilor sau la o expunere excesivă la riscuri pentru partenerul public.

Într-unul dintre cazurile auditate, cota ridicată a remunerației acordate partenerului privat (14 %) pentru capitalul de risc al acestuia nu era în concordanță cu riscurile scăzute pe care acesta și le asumase. Mai mult, combinarea noilor tehnologii, cum ar fi în cadrul sectorului TIC, cu contracte de lungă durată nu era întotdeauna bine gestionată, întrucât partenerii publici erau obligați să mențină în derulare contractele chiar dacă ritmul rapid de dezvoltare făcea ca tehnologia la care se angajaseră să devină depășită.

Recomandarea 3 – Selectarea opțiunii de parteneriat public-privat ca cea mai bună metodă de achiziție ar trebui să aibă la bază analize comparative temeinice ale diferitor altor opțiuni de achiziții

Pentru a garanta faptul că opțiunea de parteneriat public-privat este cea care oferă cel mai bun raport costuri-beneficii, Curtea recomandă următoarele:

- (a) statele membre ar trebui să își fundamenteze alegerea de a utiliza parteneriate public-privat pe analize comparative temeinice, cum ar fi comparatorul sectorului public, precum și pe abordări adecvate care să asigure faptul că această opțiune este selectată numai dacă se dovedește a avea cel mai bun raport costuri-beneficii chiar și în condițiile unor scenarii pesimiste;
- (b) Comisia ar trebui să se asigure că se acordă acces deplin Curții la informațiile necesare pentru ca aceasta să poată evalua alegerea opțiunii de achiziție și procedura de achiziție aferentă realizată de către autoritățile publice, chiar și în cazurile în care sprijinul UE este furnizat în mod direct entităților private prin intermediul unor instrumente financiare.

Data-țintă pentru punerea în aplicare a recomandării: începând cu luna septembrie 2018.

Cadrul juridic și cel instituțional nu sunt încă adaptate la proiectele de parteneriat public-privat sprijinite de UE

85. Deficiențele identificate în cursul auditului Curții indică faptul că este necesară o capacitate administrativă considerabilă pentru a pune în aplicare cu succes proiecte prin parteneriate public-privat, iar acest lucru nu poate fi asigurat decât cu ajutorul unor cadre instituționale și juridice adecvate și pe baza unei vaste experiențe în materie. Curtea a constatat că aceste condiții sunt în prezent reunite în doar foarte puține state membre, ceea ce vine în contradicție cu accentul sporit pus de UE pe o mobilizare mai extinsă și mai intensă de fonduri publice combinate cu fonduri private și pe rolul pe care parteneriatele public-privat îl pot juca în această privință.

86. Această situație este confirmată de concentrarea geografică și sectorială ridicată a proiectelor evaluate (59 % din suma totală vărsată de UE sau 3,3 miliarde de euro au fost

alocați Greciei; 88 % din costul total al proiectelor implementate cu sprijin de la UE în sectorul transporturilor), precum și de tendințele constatate în ceea ce privește proiectele care sunt finanțate prin FEIS, dat fiind că 63 % din finanțarea acordată din acest fond era concentrată în Regatul Unit, Italia și Spania și, în principal, în sectorul energiei (46 %) și al transporturilor (19 %).

87. În plus, deși erau familiarizate cu implementarea proiectelor prin parteneriate public-privat și prin intermediul concesiunilor, trei dintre statele membre vizitate de Curte (Franța, Grecia și Spania) nu dispuneau de un cadru instituțional complet adaptat în acest scop care să asigure o gestionare cu succes a proiectelor de parteneriat public-privat.

88. Statele membre vizitate nu dispuneau niciunul de o abordare strategică complet adecvată în ceea ce privește utilizarea parteneriatelor public-privat, însă unele abordări erau mai bune în comparație cu altele. Aceste parteneriate erau considerate un mijloc prin care puteau fi atrase resurse financiare suplimentare sub formă de fonduri private, însă nu era indicat în mod clar rolul pe care ar trebui să îl joace în cadrul strategiilor naționale de investiții și nici domeniile în care ar fi recomandat să se angajeze un procent important din bugetele viitoare.

89. Deși parteneriatele public-privat au potențialul de a contribui, ca opțiune complementară la metodele tradiționale de achiziții, la realizarea planurilor majore de infrastructură prioritare, precum și de a asigura standarde adecvate de servicii și de mentenanță, Curtea a constatat că două treimi din proiectele de autostradă pe care le-a auditat nu erau localizate pe rețeaua centrală TEN-T de prioritate maximă, care trebuie finalizată până în 2030, ci pe rețeaua globală, a cărei finalizare este prevăzută abia pentru 2050. În plus, unele dintre parteneriatele public-privat auditate au fost implementate în sectoare (de exemplu, cel al tehnologiei informației și comunicațiilor) cu o dezvoltare tehnologică rapidă, care este greu compatibilă cu contracte de lungă durată.

90. Nu în ultimul rând, numai câteva state membre au avut în vedere posibilitatea limitării gradului de utilizare a parteneriatelor public-privat, pentru a se evita angajarea unor sume excesive din bugete viitoare, întrucât astfel de parteneriate ar impune obligații partenerului public și în perioadele de recesiune economică și sumele în cauză nu ar mai fi disponibile pentru implementarea unor politici viitoare.

Recomandarea 4 – Stabilirea unor politici și strategii clare în materie de parteneriate public-privat

Pentru a se asigura faptul că statele membre dispun de capacitatea administrativă necesară și de politici și strategii clare în ceea ce privește parteneriatele public-privat, astfel încât să poată pună în aplicare cu succes astfel de proiecte care includ și finanțare de la UE, Curtea recomandă următoarele:

- (a) statele membre ar trebui să stabilească politici și strategii clare în materie de parteneriate public-privat, care să identifice în mod clar rolul pe care acestea din urmă ar trebui să îl joace în cadrul politicilor naționale de investiții în infrastructură, cu scopul de a identifica sectoarele în care aceste parteneriate public-privat sunt soluția cea mai adecvată și de a stabili eventuale limite pentru măsura în care acestea pot fi efectiv utilizate;
- (b) Comisia ar trebui să propună modificări legislative prin care să concentreze sprijinul financiar acordat viitoarelor parteneriate public-privat în sectoarele pe care le consideră de o relevanță strategică ridicată și compatibile cu angajamentele pe termen lung pe care le implică aceste parteneriate, cum ar fi rețeaua centrală TEN-T.

Data-țintă pentru punerea în aplicare a recomandării: începând cu noua perioadă de programare.

91. Cinci dintre cele 12 proiecte în parteneriat public-privat care au fost evaluate și al căror cost total se ridică la 7,9 miliarde de euro au fost înregistrate inițial ca elemente extrabilanțiere. Această practică, deși este în conformitate cu cadrul contabil al UE, sporește riscul unor efecte secundare negative, cum ar fi o abordare imparțială privind proiectele de parteneriat public-privat chiar și în cazul în care considerentele legate de raportul costuri-beneficii ar putea justifica luarea unor decizii diferite în materie de selecție, efecte secundare care pot submina atât raportul costuri-beneficii, cât și transparența.

92. Combinarea finanțării din partea UE cu parteneriate public-privat a antrenat complexități și incertitudini suplimentare, care nu erau de natură să încurajeze utilizarea lor. Numărul de proiecte de parteneriat public-privat sprijinite de UE reprezentau încă o pondere

mică din piața globală de astfel de parteneriate. Noile regulamente privind fondurile ESI au clarificat parțial posibilitățile puse la dispoziție de aceste fonduri pentru finanțarea de parteneriate public-privat și au eliminat o parte din complexitățile pe care le-ar genera finanțarea mixtă, existând însă loc în continuare pentru o și mai mare simplificare.

Recomandarea 5 – Cadrul UE ar trebui ameliorat astfel încât să permită o eficacitate mai mare a proiectelor implementate în parteneriat public-privat

Pentru a atenua riscul de imparțialitate în selectarea opțiunii de parteneriat public-privat, pentru a promova transparența și pentru a garanta faptul că aceste parteneriate pot fi sprijinite în mod eficace cu fonduri din partea UE, Curtea recomandă următoarele:

- (a) Comisia ar trebui să coreleze sprijinul din partea UE pentru proiectele de parteneriat public-privat de asigurarea că alegerea acestei opțiuni a fost justificată de considerente ce țin de raportul costuri-beneficii și că nu a fost, prin urmare, influențată în mod necorespunzător de constrângeri bugetare sau de tratamentul lor statistic;
- (b) statele membre ar trebui să îmbunătățească transparența prin publicarea în mod periodic a unor liste cu proiectele implementate în parteneriat public-privat, liste care să includă date suficiente și pertinente cu privire la activele finanțate, la angajamentele viitoare și la tratamentul lor în bilanțul contabil, asigurând în același timp protecția datelor confidențiale și sensibile din punct de vedere comercial;
- (c) Comisia ar trebui să evalueze complexitatea suplimentară a proiectelor în parteneriat public-privat cofinanțate de UE, în vederea luării unor eventuale noi măsuri vizând simplificarea normelor și a procedurilor relevante ale programelor UE.

Data-țintă pentru punerea în aplicare a recomandării: până la sfârșitul anului 2019.

Prezentul raport a fost adoptat de Camera II, condusă de doamna Iliana IVANOVA, membră a Curții de Conturi, la Luxemburg, în ședința sa din 7 februarie 2018.

Pentru Curtea de Conturi

Klaus-Heiner LEHNE

Președinte

Parteneriatele public-privat realizate cu sprijinul UE în perioada 2000-2014, în milioane de euro, pe țări

Țări	Numărul de proiecte	Costul total	Contribuția UE	Procent din contribuția UE
Grecia	8	6 806	3 301	58,53 %
Portugalia	3	2 379	564	10,00 %
Franța	21	9 856	324	5,74 %
Spania	4	2 422	311	5,51 %
Polonia	4	388	272	4,82 %
Germania	14	2 147	254	4,50 %
Italia	6	553	210	3,72 %
Regatul Unit	3	2 212	110	1,95 %
Belgia	2	686	101	1,79 %
Irlanda	3	1 286	81	1,44 %
Lituania	3	99	40	0,71 %
Slovenia	10	52	36	0,64 %
Croația	1	331	20	0,35 %
Malta	1	21	12	0,21 %
Estonia	1	4	4	0,07 %
Total general	84	29 242	5 640	100,00 %

Sursa: tabel întocmit de Curtea de Conturi Europeană, pe baza datelor furnizate de Comisie, de către CEEP și de către statele membre selectate. Sursele contribuției din partea UE sunt următoarele: FEDR, Fondul de coeziune, Fondul Marguerite, LGTT, PBI și JESSICA.

Pentru restul de 13 state membre, nu a existat sprijin din partea UE pentru parteneriate public-privat.

ANEXA II

Principalele dificultăți întâmpinate la utilizarea parteneriatelor public-privat cu finanțare mixtă, pentru perioada 2007-2013, și modificările aduse Regulamentului privind dispozițiile comune pentru perioada 2014-2020

2007-2013	2014-2020
<p>Necesitatea de a selecta partenerul privat înaintea depunerii cererii de sprijin expunea autoritățile publice la riscul ca finanțarea nerambursabilă respectivă să nu fie aprobată, ele fiind deja angajate într-un parteneriat public-privat.</p>	<p>Deși finanțarea nerambursabilă putea fi în continuare solicitată numai după încheierea unui parteneriat public-privat, noile dispoziții prevedeau totodată și posibilitatea aprobării condiționate a partenerului privat pentru a fi beneficiarul finanțării nerambursabile înainte să fie selectat în mod oficial în urma procedurii de achiziție pentru parteneriatul public-privat. Acest lucru permite autorității contractante să realizeze procedura aferentă cererii de sprijin în paralel cu organizarea procedurii de achiziții și să obțină o aprobare condiționată a finanțării nerambursabile înainte de atribuirea contractului în parteneriat public-privat, ceea ce aduce o mai mare claritate și certitudine cu privire la sursele de finanțare într-o etapă timpurie și elimină riscul ca partenerului public să îi fie refuzată finanțarea nerambursabilă, în condițiile în care el s-a angajat deja într-un parteneriat public-privat.</p>
<p>Cerința ca finanțările nerambursabile să fie vărsate în termen de doi ani de la alocare (regula n+2) nu permitea ca aceste finanțări să poată fi utilizate pentru plata în avans a costurilor de investiții și nu era adecvată structurilor specifice parteneriatelor public-privat, în cadrul cărora plățile se efectuează pe o perioadă mult mai lungă de timp.</p>	<p>Noile dispoziții au extins perioada în care finanțarea nerambursabilă poate fi vărsată, ea putând fi egală chiar cu durata parteneriatului public-privat. Finanțarea nerambursabilă este transferată într-un cont de garanție aflat sub controlul partenerului public, ceea ce corespunde într-o măsură mai mare cu profilul de plăți eșalonate pe termen mai lung al unui parteneriat public-privat.</p>
<p>Complexitatea și incertitudinea privind calculul sumei maxime exacte a asistenței din partea UE (deficitul de finanțare¹) pentru proiectele generatoare de venituri înainte de finalizarea procedurii de achiziție prin parteneriat public-privat expunea autoritățile publice la un risc de finanțare în cazul în care suma aferentă finanțării nerambursabile era mai mică decât cea scontată.</p>	<p>Deși metoda deficitului de finanțare poate fi în continuare utilizată pentru a calcula cuantumul sprijinului din partea UE pentru proiectele generatoare de venituri, noile dispoziții prevăd și alternative mult mai simple, putând fi utilizate rate forfetare prestabilite pentru deficitul de finanțare în anumite sectoare.</p>
	<p>Noile dispoziții prevăd posibilitatea de a înlocui partenerul privat beneficiar fără să se piardă finanțarea nerambursabilă, ceea ce ține seama într-o măsură mai mare de drepturile de intervenție și de substituție ale creditorilor.</p>

¹ Proiectele generatoare de venituri sunt proiecte în cadrul cărora utilizatorii achită în mod direct serviciile pe care le primesc. În principiu, fondurile ESI ar trebui utilizate numai pentru a acoperi deficitul care rămâne între costurile proiectului și veniturile generate. Suma contribuției naționale și a celei din partea UE nu poate fi mai mare decât deficitul de finanțare.

ANEXA III

Proiectele auditate

	Sector/Proiecte	Stadiul și durata contractului	Întârziere (nr. de luni)	Costul total planificat al proiectului	Costul total provizoriu al proiectului	Costul suplimentar suportat de partenerul public	Creșterea costului, în procente	Observații	Sprijinul acordat de UE	Sursa finanțării din partea UE	Element bilanțier/extrabilanțier	Comparatorul sectorului public
				în milioane de euro					în milioane de euro			
	Grecia											
1	Transporturi: Autostrada Greciei Centrale E-65 ¹	concesiune pe 30 de ani (până în 2038), construcție în curs	47	2 375	1 594	413	a se vedea observația	Costul total provizoriu este mai mic decât costul total planificat, ca urmare a reducerii amplitudinii proiectului cu 55 %. Costul total pe km a crescut însă cu 47 %. Cifra de 413 de milioane de euro include o contribuție financiară suplimentară din partea statului în cuantum de 231,4 milioane de euro și plăți efectuate către concesionar în sumă de 181,4 milioane de euro.	647,6	FEDR și Fondul de coeziune	Inițial contabilizat ca element extrabilanțier, însă a fost inclus în bilanț în urma revizurii	nu
2	Transporturi: Autostrada Olympia ²	concesiune pe 30 de ani (până în 2038), construcție în curs	37	2 825	2 619	678	a se vedea observația	Costul total provizoriu este mai mic decât costul total planificat, ca urmare a reducerii amplitudinii proiectului cu 45 %. Costul total pe km a crescut însă cu 69 %. Cifra de 678 de milioane de euro include o contribuție financiară suplimentară din partea statului în cuantum de 238,5 milioane de euro și plăți efectuate către concesionar în sumă de 439,7 milioane de euro.	1 012,4	FEDR și Fondul de coeziune	Inițial contabilizat ca element extrabilanțier, însă a fost inclus în bilanț în urma revizurii	nu
3	Transporturi: Autostrada Moreas ³	concesiune pe 30 de ani (până în 2038), construcție finalizată	52	1 543	1 791	84	a se vedea observația	Costul total pe km a crescut cu 16 %. Cifra de 84 de milioane de euro reprezintă plăți efectuate către concesionar.	328,6	FEDR și Fondul de coeziune	Inițial contabilizat ca element extrabilanțier, însă a fost inclus în bilanț în urma revizurii	nu
	Spania											
4	Transporturi: Autostrada A-1 ⁴	concesiune pe 19 ani (până în 2026), construcție finalizată	24	475	633	158	33 %	A necesitat modificări la nivelul lucrărilor planificate.	2,2	Fondul Marguerite	inclus în bilanț	nu
5	Transporturi: Autostrada C-25 ⁵	concesiune pe 33 de ani (până în 2044), construcție finalizată	14	695	838	144	21 %	A necesitat modificări la nivelul lucrărilor planificate și renegocierea contractului.	70	LGTT	inclus în bilanț	nu
	Irlanda											
6	Transporturi: Autostrada N17/18 ⁶	concesiune pe 25 de ani (până în 2042), construcție în curs	–	946	–	–	a se vedea observația	Construcția proiectului era în desfășurare la momentul auditului.	2,7	Fondul Marguerite	extrabilanțier	–
7	TIC: National Broadband Scheme (NBS) ⁷	acord privind proiectul, cu o durată de 5 ani și 7 luni, construcție finalizată	0	223	169	–	a se vedea observația	Proiectul a generat venituri mai mici decât se preconizase și față de oferta inițială, din cauza numărului de clienți efectiv interesați care a fost cu mult sub așteptări. Acest lucru a avut un impact și asupra cheltuielilor operaționale globale, finanțarea prevăzută inițial pentru proiect fiind redusă.	36	FEDR	extrabilanțier	–

	Sector/Proiecte	Stadiul și durata contractului	Întârziere (nr. de luni)	Costul total planificat al proiectului	Costul total provizoriu al proiectului	Costul suplimentar suportat de partenerul public	Creșterea costului, în procente	Observații	Srijinul acordat de UE	Sursa finanțării din partea UE	Element bilanțier/extrabilanțier	Comparatorul sectorului public
				în milioane de euro					în milioane de euro			
8	TIC: Rețele din zone metropolitane ⁸	până la 25 ani de la ultima certificare a rețelei	–	117	84	–	a se vedea observația	Amploarea proiectului a fost redusă, creștere cu 4,2 % a costului mediu pentru fiecare oraș deservit. Cifra aferentă costului exclude gestionarea și mentenanța infrastructurii, pentru care există un contract separat, precum și contribuția din partea autorităților locale.	42,1	FEDR	inclus în bilanț	–
	Franța											
9	TIC: <i>Le numérique au service des Girondins</i> ⁹	20 de ani (până în 2029), construcție finalizată	16	146	143	-4	-2 %	Construcția infrastructurii a fost finalizată la timp, însă a existat o întârziere de 16 luni în ceea ce privește darea în funcțiune a proiectului, din motive administrative.	12,5	FEDR	inclus în bilanț	da
10	TIC: <i>SPTHD Communauté de l'agglomération de Pau-Pyrénées</i> ¹⁰	15 ani (până în 2018), construcție în curs	–	18	31	13	73 %	Construcția proiectului era în desfășurare la momentul auditului. Costul proiectului a crescut cu 73 % pentru a fi în conformitate cu noile modificări de reglementare.	7,7	FEDR	inclus în bilanț	–
11	TIC: <i>Proximit-e</i> , rețeaua de bandă largă din Meurthe-et-Moselle ¹¹	26 de ani (până în 2034), construcție finalizată	2	148	148	0	0 %		5,9	FEDR	inclus în bilanț	da
12	TIC: <i>Hautes-Pyrénées Numérique</i> ¹²	22 de ani (până în 2031), construcție finalizată	0	107	106	-1	-1 %		0,9	FEDR	inclus în bilanț	da
	Total			9 618	8 156	1 490			2 169			

¹ Proiectul include: a) concepția, finanțarea, construcția, gestionarea, mentenanța unei noi autostrăzi de 174 km și b) gestionarea, mentenanța și exploatarea unui tronson din autostrada Atena-Salonic între Skarfia și Raches (57 km) construit de statul elen (DBFMO).

² Proiectul include: a) concepția, construcția, gestionarea, mentenanța și exploatarea unei noi autostrăzi de 283,7 km care leagă orașele grecești Korinthos și Tsakona și b) gestionarea, mentenanța și exploatarea a două tronsoane de autostrăzi deja existente: unul care leagă orașul Elefsina, de lângă Atena, de Korinthos (în lungime de 63,2 km) și celălalt, un tronson (în lungime de 18,3 km) din autostrada de centură a orașului Patras (DBFMO).

³ Proiectul include: a) concepția, construcția, gestionarea, mentenanța și exploatarea unei noi autostrăzi de 76 km care leagă Tripoli de Kalamata și a unei alte autostrăzi noi de 47 km care face legătura cu cea dintâi de la Lefktro la Sparta, precum și b) modernizarea, gestionarea, mentenanța și exploatarea unui tronson de 82 km din autostrada existentă dintre Corint și Tripoli (DBFMO).

⁴ Proiectul include aducerea în conformitate cu standardele pentru autostrăzi și mentenanța autostrăzii A-1 (tronsonul Santo Tomé del Puerto-Burgos) cu o lungime totală de 150,12 km (DBFMO).

⁵ Proiectul include construcția unor benzi duble, modernizarea în vederea respectării standardelor pentru autostrăzi și mentenanța drumului (DBFMO).

⁶ Construcția unei autostrăzi complet noi cu câte două benzi pe sens în lungime de 53 km între Gort și Tuam (DBFMO) și a unei șosele de centură la vest de orașul Tuam + 4 km de șosea de centură cu câte două benzi pe sens la vest de orașul Tuam (DBFMO).

⁷ Obiectivul proiectului NBS este de a încuraja și de a asigura servicii de bandă largă accesibile în zonele-țintă identificate ca nefiind deservite încă de astfel de servicii (acord la nivel de proiect).

⁸ A doua fază a programului care prevede achiziția prin proceduri de atribuire tradiționale a unor rețele intermediare de fibră optică cu acces deschis și neutre de către autoritățile locale și concesionarea ulterioară către un singur partener privat în vederea gestionării, a mentenanței și a vânzării angro către operatori de comunicații (procedură de achiziție tradițională și concesiune).

⁹ Acest proiect include construcția și exploatarea unei infrastructuri de telecomunicații de mare viteză în departamentul Gironde. Acest proiect are ca obiectiv furnizarea unor servicii de internet de foarte mare viteză (peste 30 Mbps) (*très haut débit*) în zone de activități economice și în instituții publice, precum și a unor servicii de internet de mare viteză (peste 2 Mbps) (*haut débit*) populației din așa-numitele „zone albe”, unde inițiativa privată din partea operatorilor de servicii lipsește din cauza rentabilității scăzute (*contrat de partenariat*).

¹⁰ Acest proiect include exploatarea și comercializarea unei infrastructuri de telecomunicații de foarte mare viteză în comunitatea de aglomerații urbane Pau-Pyrénées (*Communauté d'Agglomération de Pau-Pyrénées*). Obiectivul acestui proiect era de a furniza servicii de internet de mare viteză (peste 10 Mbit/s) (*haut débit*) tuturor utilizatorilor din perimetrul structurii teritorial-administrative *Communauté d'Agglomération de Pau-Pyrénées (délégation de service public)*.

- ¹¹ Acest proiect include construcția și gestionarea unei rețele de telecomunicații de mare viteză în departamentul Meurthe-et-Moselle. Obiectivul proiectului era de a crea o infrastructură de rețea de bază prin fibră și de a asigura o acoperire de 100 % privind accesul la internet cu o viteză de cel puțin 2 Mbps, inclusiv de 95 % pentru servicii de internet cu o viteză de peste 6 Mbps, cu ajutorul unui mix de tehnologii: fibră optică, ADLS și WiFiMax (*contrat de parteneriat*).
- ¹² Acest proiect include construcția și gestionarea unei rețele de telecomunicații de mare viteză în departamentul Hautes-Pyrénées. Obiectivul proiectului era de a crea o infrastructură de rețea de bază prin fibră și de a asigura o acoperire de 100 % privind accesul la internet cu o viteză de cel puțin 2 Mbps și de peste 20 Mbps în toate locurile publice și centrele de afaceri, cu ajutorul unui mix de tehnologii, printre care fibră optică, ADLS, WiFiMax și satelit (*contrat de parteneriat*).

Proiecte în parteneriat public-privat – o prezentare generală a beneficiilor potențiale și a riscurilor aferente, în raport cu observațiile de audit privind proiectele incluse în sfera auditului

Beneficiile teoretice ale parteneriatelor public-privat	Riscurile	Observațiile de audit privind proiectele incluse în sfera auditului: 12 parteneriate public-privat cofinanțate de UE (șase proiecte de autostradă și șase proiecte în domeniul TIC) în patru state membre: Franța, Grecia, Irlanda și Spania	
		Puncte pozitive	Puncte negative
Pot permite implementarea unor proiecte de mare amploare printr-o singură operațiune.	<p>Un nivel mai scăzut de concurență din cauza dimensiunii mari a infrastructurilor care fac obiectul achizițiilor.</p> <p>Iluzia posibilităților materiale, cu alte cuvinte utilizarea bugetului de stat pentru proiecte mai multe și mai mari decât o permite capacitatea normală de finanțare.</p>	Finanțarea suplimentară a permis autorităților publice să realizeze planuri de infrastructură de mare amploare.	Implementarea unor proiecte de o amploare mai mare a sporit atât riscul unei concurențe scăzute, plasând astfel autoritatea publică într-o poziție de dependență, cât și complexitatea globală a proiectului. Acesta a fost, de exemplu, cazul unei autostrăzi din Grecia, pentru care, din patru candidați invitați să depună o ofertă, doi au făcut acest lucru, dar numai o singură ofertă a fost evaluată în etapa finală a procedurii de achiziție.
Reunirea fazelor de proiectare, finanțare, construire, gestionare și mentenanță ale unui proiect într-un singur contract poate asigura beneficii pe termen lung datorită abordării bazate pe toată durata de viață.	Finanțarea întregului cost al construcției de către partenerul privat poate complica și întârzia închiderea financiară, poate duce la costuri financiare mai mari și îl poate expune pe acesta la riscuri financiare sporite.		În cazul unui proiect de autostradă din Irlanda, achiziția a fost întârziată cu trei ani, ceea ce a dus la o durată totală a procedurii de achiziție de cinci ani, din cauza dificultăților în atingerea închiderii financiare.

Beneficiile teoretice ale parteneriatelor public-privat	Riscurile	Observațiile de audit privind proiectele incluse în sfera auditului: 12 parteneriate public-privat cofinanțate de UE (șase proiecte de autostradă și șase proiecte în domeniul TIC) în patru state membre: Franța, Grecia, Irlanda și Spania	
		Puncte pozitive	Puncte negative
	<p>Combinarea diferitor faze într-un contract unic înseamnă cerințe suplimentare complexe și un plus de riscuri pentru procedura de achiziție și poate cauza întârzieri.</p> <p>Contractele de lungă durată nu sunt compatibile cu ritmul alert de dezvoltare tehnologică.</p>		<p>Toate cele trei proiecte de autostrăzi din Grecia au fost suspendate din cauza faptului că creditorii se retrăseseră din proiectele respective.</p> <p>Combinarea achiziției prin parteneriat public-privat cu proiecte din domeniul TIC într-un climat de schimbări tehnologice rapide a antrenat costuri suplimentare și posibile suprapuneri cu inițiative viitoare (cum este cazul în Franța, pentru trei din patru proiecte de bandă largă).</p>
<p>Riscurile sunt partajate și sunt alocate părții celei mai în măsură să le gestioneze.</p>	<p>Alocarea riscurilor poate fi influențată de aptitudinile de negociere ale părților implicate, ducând la rezultate nesatisfăcătoare.</p> <p>Alocarea riscurilor poate fi influențată de considerente legate de tratamentul statistic al proiectului.</p>		<p>Alocarea riscurilor era fie incoerentă (de exemplu, remunerarea de 14 % a partenerului privat pentru capitalul său de risc nu era în concordanță cu expunerea sa scăzută la riscuri), fie inadecvată, întrucât a fost transferată către partenerul privat o parte excesivă a riscului legat de cerere (integralitatea riscului legat de trafic).</p> <p>Mai mult, într-un caz, penalitățile și bonusurile se anulau unele pe celelalte, ceea ce însemna zero riscuri pentru partenerul privat (= alocare ineficace a riscurilor).</p>

Beneficiile teoretice ale parteneriatelor public-privat	Riscurile	Observațiile de audit privind proiectele incluse în sfera auditului: 12 parteneriate public-privat cofinanțate de UE (șase proiecte de autostradă și șase proiecte în domeniul TIC) în patru state membre: Franța, Grecia, Irlanda și Spania	
		Puncte pozitive	Puncte negative
Raportul costuri-eficacitate și câștigul de timp	<p>Prin introducerea unor cerințe suplimentare, este probabil ca durata procedurii de achiziție să crească, ceea ce anulează orice eventuale eficiențe în cursul construcției.</p> <p>Cauzele întârzierilor sunt adesea independente de metoda prin care proiectul a fost atribuit, tradițional sau în parteneriat public-privat.</p> <p>Impactul deficiențelor asupra planificării și a implementării proiectului sunt amplificate și pot duce la plăți substanțiale care trebuie suportate de partenerul public.</p>		<p>Achiziția a fost afectată de întârzieri semnificative atât ca urmare a opțiunii alese, și anume parteneriatul public-privat, cât și ca urmare a unor factori din afara controlului său.</p> <p>Mai mult, în cursul fazei de construcție, șapte dintre cele nouă proiecte finalizate suferiseră întârzieri (de la două până la 52 de luni), generând un cost suplimentar de 1,5 miliarde de euro (în principal, în Grecia, 1,2 milioane de euro, și în Spania, 0,3 milioane de euro), care a fost suportat de partenerul public (din care 30 % a fost cofinanțat de UE), întrucât întârzierile fuseseră cauzate de circumstanțe care țineau în principal de răspunderea acestuia.</p>
O evaluare mai realistă și mai solidă a nevoilor privind infrastructurile necesare și a utilizării lor viitoare.	<p>Partenerul public se poate sprijini pe evaluări efectuate de parteneri privați și de creditori, ale căror obiective pot să nu fie în interesul public.</p> <p>Plata pentru infrastructură în tranșe multiple și, în unele cazuri, posibilitatea contabilizării infrastructurii ca element</p>		<p>Pentru cea mai mare parte a proiectelor auditate, opțiunea de parteneriat public-privat fusese aleasă fără nicio analiză solidă (nefiind utilizat, de exemplu, comparatorul sectorului public). Prin urmare, nu s-a demonstrat în niciun fel că opțiunea aleasă oferea cel mai bun raport</p>

Beneficiile teoretice ale parteneriatelor public-privat	Riscurile	Observațiile de audit privind proiectele incluse în sfera auditului: 12 parteneriate public-privat cofinanțate de UE (șase proiecte de autostradă și șase proiecte în domeniul TIC) în patru state membre: Franța, Grecia, Irlanda și Spania	
		Puncte pozitive	Puncte negative
	extrabilanțier poate să limiteze interesul de a dimensiona proiectele în raport cu cerințele reale.		costuri-beneficii și era de natură să protejeze interesul public prin asigurarea unor condiții de concurență echitabile între diferitele metode de achiziții (de exemplu între un parteneriat public-privat și procedurile utilizate în mod tradițional pentru achiziții). Alegerea opțiunii de parteneriat public-privat pentru implementarea proiectelor nu a împiedicat formularea unor scenarii excesiv de optimiste cu privire la cererea viitoare și la infrastructura planificată (de exemplu, în cadrul unui proiect din domeniul TIC, cifrele privind clienții efectivi se situau cu 69 % sub previziuni).
Un nivel mai bun al serviciilor și al mentenanței	Neajustarea în mod automat a penalităților, în special în cazul contractelor de lungă durată, poate limita interesul partenerului privat de a asigura o mentenanță de calitate.	Stabilirea unui buget pe termen lung, în special în ceea ce privește mentenanța, are potențialul de a menține niveluri bune de servicii și de mentenanță pe toată durata contractului.	
În anumite condiții, cadrul contabil al UE poate permite contabilizarea participării sectorului public în	Posibila absență a unor condiții de concurență echitabile între diferitele	În doar unul dintre cele patru state membre auditate (Franța), proiectele implementate în parteneriat public-	În cazul a cinci dintre cele 12 proiecte auditate (cu un cost total de 7,9 miliarde de euro), alegerea opțiunii

Beneficiile teoretice ale parteneriatelor public-privat	Riscurile	Observațiile de audit privind proiectele incluse în sfera auditului: 12 parteneriate public-privat cofinanțate de UE (șase proiecte de autostradă și șase proiecte în domeniul TIC) în patru state membre: Franța, Grecia, Irlanda și Spania	
		Puncte pozitive	Puncte negative
parteneriate public-privat ca elemente extrabilanțiere, încurajându-se astfel utilizarea lor în vederea unei conformități mai mari cu criteriile de convergență către euro.	<p>opțiuni de achiziție poate duce la o selecție părtinitoare.</p> <p>Se acordă o importanță mai mică aspectelor legate de raportul costuri-beneficii la selectarea opțiunii de parteneriat public-privat.</p> <p>Din cauza faptului că proiectele implementate în parteneriat public-privat sunt contabilizate în afara bilanțului, informațiile aferente pot să nu fie complete.</p>	privat sunt înregistrate în mod sistematic în cadrul bilanțului.	reprezentate de parteneriatele public-privat a fost în mare parte motivată de posibilitatea de a le înregistra ca elemente extrabilanțiere. Acest lucru sporește riscul unor efecte secundare negative care pot submina raportul costuri-beneficii, riscul unor mecanisme neechilibrate de partajare a riscurilor și riscul unei transparențe reduse.
Existența unor cadre juridice și instituționale exhaustive în acest domeniu pot facilita implementarea de proiecte în parteneriat public-privat.	Lipsa unor strategii adecvate în ceea ce privește utilizarea parteneriatelor public-privat în cadrul unei politici de investiții globale, absența unei legislații în materie adecvate și a unor contracte standard, alături de lipsa unei capacități administrative corespunzătoare, pot duce la un nivel mai scăzut de implementare a proiectelor prin parteneriate public-privat.		<p>Gradul scăzut de performanță observat la nivel de proiecte poate fi cauzat și de cadrele juridice și instituționale de la nivelul Comisiei și de la nivel național, de exemplu ca urmare a expertizei și a capacității limitate în sectorul public de a implementa parteneriate public-privat și a lipsei de coerență în abordarea strategică privind utilizarea unor astfel de parteneriate.</p> <p>Prin urmare, aceste cadre nu se află în concordanță cu atenția sporită pe care o acordă UE unui efect de levier mai intens și mai generalizat al fondurilor</p>

Beneficiile teoretice ale parteneriatelor public-privat	Riscurile	Observațiile de audit privind proiectele incluse în sfera auditului: 12 parteneriate public-privat cofinanțate de UE (șase proiecte de autostradă și șase proiecte în domeniul TIC) în patru state membre: Franța, Grecia, Irlanda și Spania	
		Puncte pozitive	Puncte negative
			publice prin combinarea acestora cu fonduri private, precum și rolului pe care parteneriatele public-privat îl pot juca în această privință.

RĂSPUNSURILE COMISIEI LA RAPORTUL SPECIAL AL CURȚII DE CONTURI EUROPENE

„PARTENERIATELE PUBLIC-PRIVAT CU SPRIJIN DE LA UE: BENEFICIILE LOR POTENȚIALE SUNT ÎN MARE PARTE SUBMINATE DE UN NUMĂR DE DEFICIENȚE GENERALIZATE”

SINTEZĂ

III.

Prima liniuță: Comisia nu consideră că amploarea și dimensiunea foarte mare a unui proiect reduc neapărat nivelul de concurență, întrucât aceste proiecte sunt atribuite prin proceduri de achiziții la nivel internațional; în general, piețele UE și SEE din domeniul construcțiilor sunt destul de mari pentru a permite o concurență suficientă.

Comisia constată că proiectele de anvergură sunt de cele mai multe ori întreprinse de consorții cu scopul de a pune în comun toate resursele tehnice, umane și financiare necesare, permițând astfel ofertantului selectat să ofere toate produsele sau serviciile solicitate.

A doua liniuță: Comisia subliniază că perioada de întârziere care s-a datorat exclusiv alegerii opțiunii de parteneriat public-privat (PPP) a reprezentat, în cazul majorității proiectelor în cauză, o parte din durata totală a întregului proces de achiziții. Acest lucru a fost necesar deoarece, în unele cazuri (Grecia), contractele trebuiau să fie ratificate de parlamentul național, astfel cum se prevede în legislația națională pentru astfel de contracte la scară largă.

A se vedea, de asemenea, răspunsurile Comisiei la punctele 30 și 31.

A treia liniuță: Comisia recunoaște că proiectele care au făcut obiectul auditului au fost afectate de întârzieri și depășiri de costuri. Aceasta consideră totuși că, în cazul exemplurilor menționate la punctul 34, întârzierile și modificările costurilor nu au fost legate neapărat de alegerea abordării procedurii de achiziții publice. Aceasta reamintește, de asemenea, efectele crizei datoriilor suverane și recesiunea care au afectat economia europeană.

Comisia reamintește că alegerea opțiunii de PPP intră în domeniul de competență a statelor membre (gestiune partajată) sau a promotorului proiectului. O trăsătură constantă a proiectelor de infrastructură și, în special, a proiectelor majore este timpul semnificativ de proiectare și de dezvoltare pe care acestea le implică, indiferent de modelul procedurii de achiziții.

A patra liniuță: Comisia ia act de faptul că proiectele finalizate de construcție de autostrăzi din Grecia care au făcut obiectul unui audit efectuat de către CCE aduc o contribuție substanțială la finalizarea rețelei centrale TEN-T, în pofida condițiilor economice extrem de nefavorabile predominante în Grecia începând din 2009. De asemenea, aceasta observă că datele reale privind traficul pentru autostrada Moreas disponibile până la sfârșitul anului 2017 indică un trafic foarte apropiat de previziunile operațiunii de revizuire. În ceea ce privește autostrada Olympia, din motivele expuse în răspunsul la punctul 38, Comisia consideră că este rezonabil să se preconizeze că datele privind volumul traficului pentru 2018- acesta fiind primul an complet în care întregul proiect este în desfășurare, se vor îmbunătăți.

Comisia subliniază, în plus, că această criză financiară la care se referă și CCE a avut, în primul rând, un impact grav asupra volumelor de trafic și de venituri preconizate inițial ale proiectelor (pregătite în perioada 2000-2006) și, în al doilea rând, a declanșat o criză de lichidități și aversiunea față de un risc grav care au afectat toate băncile participante, ceea ce, în opinia Comisiei, a creat condiții excepționale în care au fost construite autostrăzile din Grecia care au făcut obiectul auditului. Comisia constată că există exemple de PPP-uri în Grecia de la mijlocul anilor 1990 care aduc beneficii reale.

A cincea liniuță: În ceea ce privește proiectele de construcție de autostrăzi în Grecia și tronsoanele finanțate menționate la punctul 45, Comisia reamintește că structurarea PPP-urilor privind construcția de autostrăzi în Grecia a fost o decizie exclusiv a autorităților elene. Aceste proiecte sunt justificate prin beneficiile lor socio-economice.

În ceea ce privește proiectul privind sistemul național de bandă largă (NBS) din Irlanda, Comisia reamintește că numărul conexiunilor nu a fost specificat în contractul privind NBS; gradul de utilizare final preconizat l-a reprezentat previziunea privind piața a ofertantului câștigător.

A se vedea răspunsurile Comisiei la punctele 45, 46 și caseta 1.

A șaptea liniuță: Comisia remarcă faptul că responsabilitatea pentru analiza potențialului PPP-urilor de a obține o valoare adăugată la nivelul raportului costuri-beneficii intră în sfera de competență a statelor membre.

În ceea ce privește realizarea proiectelor majore finanțate din fondurile ESI sub formă de PPP-uri, Comisia subliniază că este prevăzută o analiză economică și financiară pentru PPP-uri în RDC în perioada 2014-2020, ca parte a analizei cost-beneficiu. A se vedea răspunsul Comisiei la punctul 53.

Comisia subliniază faptul că utilizarea instrumentului Comparatorul sectorului public (*Public Sector Comparator* - PSC) este condiționată de îndeplinirea unui număr semnificativ de condiții. A se vedea răspunsul Comisiei la punctul 50.

În ceea ce privește unele dintre proiectele vizate care au fost auditate, au fost efectuate diverse analize în cursul unei proceduri de selecție, care au condus la concluzia că singura opțiune viabilă este de a combina resursele UE și naționale disponibile cu fondurile private.

A se vedea răspunsul Comisiei la punctele 50 și 52.

A opta liniuță: Alocarea riscurilor în cadrul unui anumit contract prezintă mai multe fațete. Comisia consideră că toate aceste aspecte sunt importante pentru evaluarea respectivelor elemente, cum ar fi ratele de rentabilitate obținute de partenerii privați. Întrucât există diferențe mari între diferitele PPP-uri individuale, aceasta consideră că problemele individuale ar trebui să fie evaluate de la caz la caz. În timp ce Comisia recunoaște că unele practici ar putea fi uniformizate mai mult, aceasta observă, de asemenea, că nu are niciun temei juridic pentru a interveni în negocierile dintre parteneri.

Alegerea opțiunii de PPP nu se opune neapărat includerii de dispoziții care să asigure flexibilitatea necesară pentru a permite evoluții datorate schimbărilor tehnologice. În ceea ce privește proiectul de bandă largă din Franța, a se vedea, de asemenea, răspunsurile Comisiei la caseta 3.

IV. Comisia subliniază că diverse canale care furnizează asistență sunt deja la dispoziția statelor membre, cum ar fi JASPERS, Platforma de consiliere a BEI, Centrul european de expertiză în domeniul PPP-urilor (CEEP) și Serviciul de sprijin pentru reforme structurale (SSRS) create în cadrul Programului de sprijin pentru reforme structurale (PSRS). În plus, prin comunicarea sa din 3 noiembrie 2017, Comisia a introdus un serviciu de asistență, un mecanism de notificare și un mecanism de schimb de informații, menite să sprijine statele membre și autoritățile contractante să își conceapă proiectele de infrastructură de anvergură.

A se vedea răspunsurile Comisiei la punctele 85-87.

V. Comisia recunoaște că PPP-urile sunt mai complexe decât proiectele exclusiv publice care necesită expertiza necesară din partea autorităților naționale. Deși decizia de a alege modelul de procedură de achiziții al PPP-ului este o prerogativă națională, Comisia pune la dispoziție sprijin (a se vedea exemplele din răspunsul Comisiei la punctul IV) pentru autoritățile naționale la cerere, în vederea pregătirii de proiecte de bună calitate, inclusiv de PPP-uri.

În ceea ce privește tratarea PPP-urilor ca elemente extrabilanțiere, Eurostat, în cooperare cu CEEP, a elaborat deja un Ghid privind tratamentul statistic al PPP-urilor, care a fost bine primit de către părțile interesate. (A se vedea răspunsul Comisiei la punctul 72.) Ghidul prevede că PPP-urile se realizează pe baza unui raport costuri-beneficii și a unei alocări adecvate a riscurilor și a eficienței operaționale, punându-se un accent special pe accesibilitatea și responsabilitatea fiscală pe termen lung.

(a) Comisia acceptă recomandarea în măsura în care aceasta o privește, sub rezerva răspunsurilor Comisiei la recomandările 2-5. A se vedea, de asemenea, răspunsul Comisiei la recomandarea 1.

(b) Comisia ia act de faptul că această recomandare (recomandarea 2) se adresează statelor membre.

(c) Comisia ia act de faptul că o parte din această recomandare [recomandarea 3 litera (a)] se adresează statelor membre. În ceea ce privește proiectele majore finanțate din fondurile ESI, a se vedea răspunsul Comisiei la punctul 53. A se vedea, de asemenea, răspunsul Comisiei la recomandarea 3 litera (a).

În ceea ce privește partea recomandării acceptată de Comisie, care se referă la asigurarea accesului Curții de Conturi la informațiile solicitate [recomandarea 3 litera (b)], Comisia consideră că aceasta este deja pusă în aplicare. A se vedea răspunsul Comisiei la recomandarea 3 litera (b).

(d) Comisia ia act de faptul că o parte din această recomandare [recomandarea 4 litera (a)] se adresează statelor membre.

Comisia nu acceptă partea din recomandare în care se solicită Comisiei să propună modificări legislative pentru a concentra sprijinul financiar pentru viitoarele PPP-uri numai în sectoarele pe care le consideră de mare importanță strategică și compatibile cu angajamentele pe termen lung ale PPP-urilor, cum ar fi rețeaua centrală TEN-T [recomandarea 4 litera (b)], din motivele expuse în răspunsul Comisiei la recomandarea 4 litera (b).

(e) În ceea ce privește partea din recomandarea 5 în care se solicită Comisiei să coreleze sprijinul UE cu proiectele de PPP în vederea asigurării faptului că alegerea opțiunii de PPP a fost justificată de considerente legate de raportul cost-beneficii [recomandarea 5 litera (a)] și, prin urmare, nu este influențată în mod necorespunzător de considerații referitoare la constrângerile bugetare sau la tratamentul lor statistic, Comisia nu o acceptă din motivele expuse în răspunsul său la recomandarea 5 litera (a).

În ceea ce privește partea din recomandarea 5 în care se solicită statelor membre să îmbunătățească transparența prin publicarea unor liste periodice ale proiectelor de PPP, care să includă date suficiente și pertinente privind activele finanțate de acestea, angajamentele lor viitoare și tratamentul lor în bilanțul contabil, păstrând, în același timp, protecția datelor confidențiale și sensibile din punct de vedere comercial [recomandarea 5 litera (b)], Comisia observă că aceasta se adresează statelor membre.

În ceea ce privește partea din recomandare care invită Comisia să evalueze complexitatea suplimentară a proiectelor de PPP-uri combinate cu finanțarea de la UE în vederea luării unor eventuale noi măsuri care vizează simplificarea normelor și a procedurilor relevante ale programelor UE [recomandarea 5 litera (c)], Comisia o acceptă astfel cum a explicat în răspunsul său la recomandarea 5 litera (c).

INTRODUCERE

6. În timp ce SEC 2010 permite înregistrarea PPP-urilor în afara bilanțului administrației publice în cazul în care majoritatea riscurilor și beneficiilor sunt alocate partenerului privat, nu există o corelație clară în ceea ce privește stimulările. În câteva țări, PPP-urile sunt incluse întotdeauna în bilanțul administrației publice.

10. Pe parcursul punerii în aplicare a Strategiei Europa 2020, cadrele naționale pentru PPP-uri sunt evaluate periodic și sunt emise recomandări pentru a se asigura o mai mare eficiență a acestora.

OBSERVAȚII

27. Comisia consideră că poziția exprimată de autoritățile elene, și anume că fondurile publice disponibile la nivel național și la nivelul UE nu au fost suficiente pentru finalizarea rețelei transeuropene de autostrăzi în Grecia într-un termen rezonabil, este valabilă. În plus, întârzierile importante înregistrate în mod sistematic în trecut în ceea ce privește construirea altor tronsoane ale rețelei de autostrăzi principale atribuite de autoritățile elene ca lucrări publice au justificat alegerea PPP-ului. Prin urmare, cele cinci concesionări de autostrăzi au fost incluse în cadrul de referință strategic național pentru Grecia în perioada de programare 2007-2013 pentru FEDR și FC.

Reducerea ulterioară a domeniului de aplicare a celor două concesionări de autostrăzi a fost justificată de criza economică.

28. Comisia nu consideră că amploarea și dimensiunea foarte mare a unui proiect reduc neapărat nivelul de concurență, întrucât aceste proiecte sunt atribuite prin proceduri de achiziții la nivel internațional; în general, piețele UE și SEE din domeniul construcțiilor sunt suficient de mari pentru a permite o concurență suficientă.

În plus, Comisia constată că astfel de proiecte de anvergură sunt întreprinse de cele mai multe ori de consorții tocmai cu scopul de a pune în comun toate resursele tehnice, umane și financiare necesare, permițând astfel ofertantului selectat să ofere toate produsele sau serviciile solicitate.

29. Comisia recunoaște particularitățile situației speciale în ceea ce privește autostrada Greciei Centrale.

Cu toate acestea, în Grecia, amploarea PPP-urilor atribuite pentru proiectele de construire de autostrăzi a atras de fapt ofertanți din toată Europa.

30. Comisia consideră că dificultățile care au apărut pe piețe sub presiunea crizei din 2008 nu ar putea, având în vedere caracterul neprevăzut și amploarea crizei, să fie legate de mecanismele PPP sau de necesitatea aferentă a unei abordări cuprinzătoare cu privire la punerea în aplicare, finanțarea, exploatarea și întreținerea proiectului. În plus, luarea în considerare a unor aspecte legate de proiectele pe termen lung poate fi considerată o bună practică în multe cazuri.

31. Comisia recunoaște că numai o perioadă de 3,5 luni din totalul de 6,5 ani necesari pentru procedurile de achiziții ale proiectelor de construcție de autostrăzi în Grecia este atribuită exclusiv unei opțiuni de PPP. Ratificarea contractelor de către parlamentul elen este prevăzută în legislația națională pentru orice proiect de PPP individual și de concesionare al cărui cost total depășește 500 de milioane EUR. Aceasta nu are legătură cu absența unui cadru juridic al UE pentru concesiuni și, mai degrabă, este legată de necesitatea de a reglementa la nivel național chestiuni precum colectarea taxelor, taxele de aeroport etc.

34. Comisia consideră că evoluția costurilor și întârzierile menționate în acest exemplu nu sunt legate neapărat de abordarea privind procedura de achiziții.

În cazul Franței, creșterile sporadice ale necesităților bugetare au fost soluționate prin contrapartida privată, cu respectarea deplină a condițiilor contractuale ale PPP-urilor.

(a) În ceea ce privește proiectul de construcție a autostrăzii C-25 în Spania, conform informațiilor primite de la BEI, închiderea financiară a proiectului a suferit, într-adevăr, întârzieri semnificative, însă acest lucru a fost o consecință a crizei financiare mondiale; renegocierea acordului de concesiune a reflectat impactul crizei asupra costurilor de finanțare a proiectelor și asupra volumelor de trafic. Infrastructura a devenit disponibilă publicului în ianuarie 2013, cu șapte luni înainte de august 2013 - termenul prevăzut în urma renegocierii.

(b) Comisia observă că proiectul TIC din Pau-Pyrénées a fost deosebit de inovator la momentul respectiv, neexistând o altă autoritate locală franceză care să lanseze un astfel de proiect. Criteriile de atribuire au fost definite, însă niciun operator privat nu a putut să îndeplinească cerințele și nu a existat niciun contract standard disponibil pentru acest tip de proiect, nici la nivel național, nici la nivel regional. Schema de finanțare a fost prezentată autorității regionale de audit din Franța. Proiectul a obținut următoarele rezultate pozitive: obiectivul de a construi o infrastructură digitală pe un teritoriu fără ieșire la mare a fost pe deplin atins, prețul pentru fiecare conexiune pentru consumatorii individuali este echivalent cu cel al unuia dintre proiectele mai recente, în ultimii ani putându-se atinge un istoric financiar pozitiv în general, iar obiectivul specific de a obține 55 000 conexiuni a fost chiar depășit.

Comisia este conștientă de faptul că autoritățile irlandeze au întreprins un proces de revizuire aprofundat pentru a reexamina cele 95 de orașe selectate pentru proiectul privind rețelele din zonele metropolitane [*Metropolitan Area Network (MAN)*] în urma schimbărilor semnificative pe piețele telecomunicațiilor și a disponibilității benzii largi în Irlanda. În urma acestor revizurii, s-a constatat că rețelele MAN au fost create în 66 de orașe în loc de 95. Această revizuire a fost necesară după ce procedura de achiziție și procesul de construire a unor rețele MAN au fost deja lansate.

Cel mai ridicat cost pe rețea MAN a rezultat din decizia de a construi rețele de fibră optică mai eficiente în loc de soluții fără fir într-o serie de orașe cu rețele MAN. Decizia de a acționa astfel a fost de natură strategică, întrucât aceasta a pus la dispoziție o infrastructură modernă esențială care a trecut cu succes testul timpului.

35. Aceste trei contracte de concesiune auditate, semnate în 2007, reprezintă un cost total al proiectului planificat de 6,743 de miliarde EUR, ceea ce înseamnă aproximativ 25 % din costurile totale ale tuturor proiectelor de PPP auditate de CCE în cadrul acestui audit. Cu toate acestea, contractele în cauză s-au bazat pe analize de date și previziuni privind traficul și veniturile realizate în perioada 2000-2006, când produsul intern brut (PIB) al Greciei a crescut, în medie, cu aproximativ 3 % pe an. Aceste previziuni au fost, desigur, afectate de criza din 2009 din Grecia, în primul rând printr-o reducere fără precedent a traficului și a veniturilor pentru autostrăzile aflate în etapa de construcție și, în al doilea rând, de o criză de lichidități și aversiunea față de risc care au afectat toate băncile participante. Ar trebui reamintit faptul că, în Grecia, criza datoriei suverane, care a izbucnit în 2009, a provocat cea mai profundă și mai îndelungată recesiune înregistrată vreodată într-o singură țară de-a lungul ultimelor două secole. Din aceste motive, Comisia consideră că aceste condiții în care au fost construite autostrăzile grecești auditate au fost excepționale. Comisia constată că există exemple de PPP-uri în Grecia de la mijlocul anilor 1990 care aduc beneficii reale.

38. Comisia consideră că sumele suplimentare puse la dispoziție de către UE și autoritățile naționale din sectorul public din Grecia au fost justificate pentru a permite revizuirea proiectelor de autostrăzi care stagnau. Într-adevăr, această „revizuire” a permis finalizarea în martie 2017 a concesiunilor de autostrăzi auditate care au suferit o lovitură gravă în perioada 2009-2013 din cauza crizei economice din Grecia.

Comisia ia act de faptul că proiectele finalizate aduc o contribuție substanțială la finalizarea rețelei centrale TEN-T, în pofida condițiilor economice extrem de nefavorabile predominante în Grecia începând din 2009.

De asemenea, aceasta observă că datele reale privind traficul pentru autostrada Moreas disponibile până la sfârșitul anului 2017 indică un trafic foarte apropiat de previziunile operațiunii de revizuire, iar aceasta permite perspective mai optimiste pentru volumele de trafic în viitor. În ceea ce privește autostrada Olympia Odos, finalizată complet și pusă la dispoziția utilizatorilor în întregime abia în august 2017, volumul de trafic înregistrat pentru anul 2017 este mai mic cu 15 % decât previziunile

realizate în cadrul operațiunii de „revizuire” pentru volumele de trafic anual preconizate pentru un proiect finalizat în totalitate. Este rezonabil să se estimeze că datele privind volumul de trafic pentru 2018, primul an complet în care va fi utilizat întregul proiect, se vor îmbunătăți.

În cazul concesionării autostrăzii Moreas, volumul de trafic anual și veniturile sunt măsurate, în esență, la nivelul întregii concesiuni, și nu în funcție de tronsoanele individuale, cum ar fi tronsonul Lefktron-Sparti.

Tronsonul autostrăzii centrale a fost finalizat la 22 decembrie 2017 și nu sunt disponibile date privind traficul.

39.

A treia liniuță: Comisia ia act de faptul că acordurile de concesiune prevăd dispoziții clare cu privire la riscurile de întârzieri cauzate de obținerea autorizațiilor de mediu și de diagnostic arheologic și de exproprierile de terenuri.

40.

Comisia constată că, în cazul concesionărilor autostrăzii Olympia din Grecia, cheltuielile de capital pentru construcția autostrăzii au fost reduse ca ocazia revizuirii, de la 2 220 milioane EUR la 1 238 EUR, întrucât domeniul material de aplicare a proiectului a fost redus în mod semnificativ.

45. Comisia constată că structurarea PPP-urilor pentru autostrada elenă a fost o decizie luată exclusiv de autoritățile elene. În plus, aceste proiecte sunt justificate prin beneficiile lor socio-economice. Două proiecte de PPP privind construcția de autostrăzi beneficiază, de asemenea, de veniturile din tronsoanele mai profitabile, iar acest acord contribuie la realizarea obiectivelor de dezvoltare regională.

Caseta 1 - Exemplu de autostradă din Grecia care riscă să fie utilizată cu mult sub capacitatea sa

Comisia ia act de faptul că a fost amânată construcția autostrăzii E65. Decizia de a continua construirea tronsoanelor rămase îi revine Greciei. Cofinanțarea tronsonului sudic de la Lamia la Xyniada este prevăzută pentru perioada de programare 2014-2020 a FEDER și FC. Comisia va evalua proiectele în conformitate cu dispozițiile relevante din regulamentul privind fondurile ESI în vigoare atunci când se va transmite cererea pentru finanțare din partea UE către Comisie.

46. În ceea ce privește proiectul francez, totalul tarifelor și veniturilor a fost estimat pe baza studiilor de fezabilitate și a evaluărilor înainte de lansarea proiectului. Veniturile au fost ajustate în funcție de declarațiile actuale colectate și nu mai sunt ajustate în funcție de veniturile noționale. Aceste cifre au fost evaluate pentru o perioadă de peste 10 ani, până în 2020, însă rămân sub așteptările inițiale.

Sistemul național de bandă largă (NBS), lansat în ianuarie 2009, și-a atins obiectivul contractual de a pune la dispoziție serviciile de bandă largă în toamna anului 2010 în toate zonele desemnate în zona de acoperire a NBS. Deși este adevărat că gradul de utilizare a fost mai mic decât cel preconizat, numărul de conexiuni nu a fost specificat în contractul NBS. Gradul de utilizare final preconizat l-a reprezentat previziunea privind piața a ofertantului câștigător. În ceea ce privește nivelul global de adoptare a benzii largi, alți operatori au reacționat la NBS. Până în 2011, totalul abonamentelor la servicii de bandă largă în zonele NBS (atât NBS, cât și comerciale) s-a ridicat la două treimi din obiectivul stabilit inițial.

50. În cazul autostrăzilor din Grecia, înainte de procedura de atribuire a acestora, au fost efectuate o analiză a traficului, o analiză financiară, o analiză tehnică și o analiză juridică de către consultanți selectați în cadrul unei proceduri de selecție deschise și competitive. Toate aceste analize au condus la concluzia că singura opțiune viabilă pentru a finaliza proiectele de rețele de autostrăzi TEN în

Grecia în următorii 10 ani era de a utiliza resursele UE și naționale disponibile împreună cu fondurile private. Utilizarea instrumentului Comparatorul sectorului public este condiționată de îndeplinirea unui număr semnificativ de condiții, întrucât metodologia sa se bazează pe ipoteze privind cea mai probabilă și eficientă formă de furnizare a serviciilor de către sectorul public care ar putea fi utilizată pentru a îndeplini toate elementele specificațiilor privind rezultatele.

În orice caz, având în vedere disfuncționalitățile cronice ale achizițiilor publice tradiționale, Comparatorul sectorului public nu ar fi avut nicio valoare adăugată în ceea ce privește decizia de a structura contractele de concesiuni de autostrăzi din Grecia. Atât întârzierile observate în contractele de achiziții publice de lucrări tradiționale, cât și lipsa de resurse financiare suficiente au susținut o soluție de tip PPP.

În ceea ce privește accesul CCE la documente, Comisia face trimitere la răspunsul său la punctul 51.

51. Comisia include deja în documentația fondurilor pe care le investește clauzele care furnizează accesul CCE la documentația fondurilor. În plus, Comisia își rezervă dreptul de a putea solicita din partea statului membru informațiile care sunt relevante pentru a verifica legalitatea, regularitatea și performanța cheltuielilor în cadrul auditurilor pe care Comisia le poate efectua în conformitate cu reglementările aplicabile și clauzele contractuale. Informațiile care ar putea fi colectate în acest cadru ar putea fi puse la dispoziția CCE, acolo unde este necesar.

Comisia consideră că accesul la documentele menționate de CCE și referitoare la identificare, planificare și achiziții ar trebui să fie furnizate de către statul membru în cauză, întrucât acesta din urmă trebuie să asigure legalitatea, regularitatea și criteriile de performanță în procedura de achiziții publice, în conformitate cu normele sale naționale.

52. În cazul proiectului irlandez, în timp ce o analiză cost-beneficiu oficială nu era necesară din punct de vedere juridic și nu a fost de fapt efectuată, construcția rețelelor MAN aflate în etapa II „într-o manieră eficientă din punct de vedere al costurilor” a fost unul dintre criteriile din revizuire care a condus la o reducere a numărului de rețele MAN construite. Această revizuire a fost necesară după ce procedura de achiziție și procesul de construire a unor rețele MAN fuseseră deja lansate.

Comisia face trimitere la răspunsul său furnizat la punctul 34 litera (c).

53. În ceea ce privește proiectele majore din cadrul fondurilor ESI, o analiză economică și financiară completă este deja prevăzută pentru PPP-uri, ca parte a analizei cost-beneficiu pentru proiectele majore, în conformitate cu articolul 101 din Regulamentul privind dispozițiile comune pentru perioada de programare actuală 2014-2020 [astfel cum se specifică ulterior prin Regulamentul de punere în aplicare (UE) 2015/207 al Comisiei].

56. Comisia subliniază că alocarea riscurilor în cadrul unui anumit contract prezintă mai multe fațete. Aceasta consideră că toate aceste aspecte sunt importante pentru evaluarea elementelor, cum ar fi ratele de rentabilitate obținute de partenerii privați.

(b) Alocarea riscurilor în cadrul unui anumit contract prezintă mai multe fațete. Comisia recunoaște că unele practici ar putea fi uniformizate mai mult, însă aceasta observă, de asemenea, că nu are niciun temei juridic pentru a interveni în cadrul negocierilor dintre parteneri.

(c) Gravitatea și durata crizei economice au afectat toate proiectele de lucrări publice și de construcții din Grecia. În cazul Greciei a fost efectuată o evaluare a riscului legat de cerere atât în cazul autostrăzii E65, cât și al autostrăzii Moreas. O subvenție de stat a fost prevăzută în timpul etapei de desfășurare a acestor proiecte.

58. În ceea ce privește uzura tehnologică, infrastructura NBS este utilizată pentru a sprijini dezvoltarea ulterioară a tehnologiei 4G în zonele în cauză.

59. Alegerea opțiunii de PPP nu se opune includerii de dispoziții care să asigure flexibilitatea necesară pentru a permite evoluții datorate schimbărilor tehnologice.

A se vedea, de asemenea, răspunsul Comisiei la caseta 3.

Caseta 3 - PPP-urile față în față cu dezvoltarea tehnologică rapidă - proiectul din Meurthe-et-Moselle

Proiectul din Meurthe-et-Moselle include și ia în considerare evoluțiile tehnologice. În general, toate rețelele de telecomunicații trebuie să își modernizeze echipamentele în mod periodic. Prin urmare, în ceea ce privește gestionarea și planificarea, este necesar să se prevadă aproape la fel de multe investiții pentru evoluții ca pentru investiția inițială. Rețeaua de fibră optică a fost concepută încă de la început pentru a fi utilizată ca o „rețea de bază”, însă aceasta a fost utilizată, de asemenea, ca o rețea de transport pentru viitoarea rețea FTTH, ceea ce va limita investițiile pentru conformitatea viitoarelor instalații.

62.

(b) Comisia observă că legislația națională elenă referitoare la proiectele de infrastructură de anvergură care depășesc 500 de milioane EUR inclusiv TVA, cum ar fi cele cinci autostrăzi din Grecia, prevede că acestea trebuie să fie în primul rând aprobate de un comitet interministerial pentru PPP-uri și concesiuni, pe baza propunerii ministerului competent. În urma unui aviz pozitiv al comitetului interministerial, parlamentul național trebuie să examineze și să ratifice în cele din urmă PPP-urile și contractele de concesiune prin lege. Acesta este motivul pentru care cadrul legislativ pentru PPP din Legea nr. 3389/2005 exclude PPP-urile și concesiunile cu o valoare de peste 500 de milioane EUR din domeniul său de aplicare.

În ceea ce privește PPP-urile și concesiunile sub valoarea de 500 de milioane EUR din Grecia, Comitetului interministerial și Secretariatul special pentru PPP din cadrul Ministerului Economiei coordonează pregătirea și punerea lor în aplicare. Trei proiecte de PPP în temeiul Legii nr. 3389/2005. Astfel de proiecte de PPP și concesiuni sunt sprijinite de Secretariatul special atât în etapele lor de pregătire, cât și în etapele lor de punere în aplicare. Trei dintre proiectele în cauză au obținut recent distincții și premii internaționale: a) proiectele de PPP pentru 24 de unități școlare au primit premiul „Oferta educațională a anului 2014” din partea revistei World Finance, b) proiectul de PPP privind gestionarea deșeurilor în Macedonia de Vest a primit premiul „Oferta privind gestionarea deșeurilor a anului 2014”, din partea aceleiași reviste, iar c) proiectul de PPP privind rețeaua în bandă largă în zonele rurale a primit „Premiul european pentru proiectul de rețea în bandă largă pentru 2017” din partea Comisiei Europene, pentru categoria „Coeziune teritorială în zonele rurale și izolate”.

66. Actele juridice care reglementează punerea în aplicare a fondurilor UE și execuția bugetului UE asigură întotdeauna un domeniu concret de intervenție a instrumentelor UE, iar aceste condiții specifice se aplică și pentru utilizarea PPP-urilor. Cu toate acestea, astfel de acte juridice nu stabilesc cerințe suplimentare legate exclusiv de PPP-uri, cum ar fi restricționarea utilizării PPP-urilor pentru proiectele care se încadrează în rețeaua de bază TEN-T de maximă prioritate etc.

69. Comisia recunoaște că PPP-urile sunt, cu siguranță, mai complexe decât proiectele exclusiv publice și necesită expertiza necesară din partea autorităților naționale pentru a le pregăti și a le pune în aplicare. Comisia pune la dispoziție sprijin pentru autoritățile naționale, la cererea acestora, în vederea elaborării de proiecte de bună calitate, inclusiv PPP-uri, eventual împreună cu granturi din fondurile ESI, acolo unde este cazul. JASPERS și Platforma de consiliere (a se vedea răspunsul Comisiei la punctul 85) sunt, de exemplu, instrumente esențiale pentru a sprijini statele membre în această direcție.

70. Comisia constată că, pentru perioada de programare 2007-2013 a fondurilor structurale, a aprobat 28 de proiecte majore cofinanțate de FEDR și FC, care erau proiecte de tip PPP.

71. Comisia subliniază că o serie de proiecte de tip PPP sunt în prezent în curs de elaborare în mai multe state membre, urmând să fie cofinanțate fie prin granturi, fie prin instrumente financiare din fondurile ESI în perioada de programare 2014-2020.

72. Comisia subliniază că, în câteva țări, PPP-urile sunt incluse sistematic în bilanțul administrației publice.

Pentru a îmbunătăți cadrul statistic al Eurostat, în cooperare cu CEEP, aceasta a elaborat un Ghid privind tratamentul statistic al PPP-urilor, care a primit un răspuns foarte pozitiv din partea tuturor părților interesate publice și private, inclusiv Consiliul ECOFIN, iar în prezent promovează acest ghid în statele membre.

<http://ec.europa.eu/eurostat/documents/1015035/7204121/epec-eurostat-statistical-guide-en.pdf>

Răspuns comun al Comisiei la punctele 73-75:

Deși este adevărat că „înregistrarea PPP-urilor ca element extrabilanțier înseamnă transferul majorității riscurilor și a beneficiilor către partenerul privat”, Comisia ar dori să sublinieze că, în Ghidul privind tratamentul statistic al PPP-urilor menționat mai sus, se precizează că PPP-urile ar trebui realizate pe baza raportului cost-beneficiu și a unei alocări adecvate a riscurilor și a eficienței operaționale, punându-se un accent special pe accesibilitate și pe responsabilitatea fiscală pe termen lung.

74. Decizia de a opta pentru un proiect de PPP este o prerogativă națională. Prin urmare, Comisia nu este în măsură să răspundă la observațiile CCE.

(b) Comisia remarcă faptul că normele SEC în vigoare au fost aplicate chiar și în cazul unei țări puternic îndatorate precum Grecia și, după revizuirea contractelor de PPP pentru autostrăzi care au fost auditate, acestea au fost reclasificate ca elemente bilanțiere.

76. Comisia consideră că dispoziția referitoare la angajamentele privind PPP-urile și la datoriile asociate acestora este o prerogativă națională.

Eurostat a furnizat informații privind impactul asupra nivelurilor deficitului și datoriilor din pasivele contingente ale statelor membre, inclusiv PPP-uri, pe baza informațiilor furnizate de birourile naționale de statistică.

Concluzii și recomandări

77. Comisia recunoaște că proiectele care au făcut obiectul auditului au fost afectate de întârzieri și depășiri de costuri. Cu toate acestea, Comisia consideră că acest lucru nu este neapărat legat de natura proiectelor de PPP. Aceasta reamintește efectele crizei datoriilor suverane și recesiunea care au afectat economia europeană. A se vedea, de asemenea, răspunsul Comisiei la punctul 34 litera (a).

78. Comisia remarcă faptul că responsabilitatea pentru analizarea potențialului PPP-urilor de a obține o valoare adăugată la nivelul raportului costuri-beneficii intră în sfera de competență a statelor membre.

Recomandarea 1 – Nu ar trebui să se promoveze o utilizare mai intensă și la o scară mai largă a parteneriatelor public-privat până când problemele identificate nu sunt soluționate și recomandările următoare nu sunt puse în aplicare cu succes

Comisia acceptă recomandarea în măsura în care o privește, sub rezerva răspunsurilor Comisiei la recomandările 2-5.

Cadrele naționale pentru PPP-uri sunt evaluate periodic pe parcursul procesului de coordonare a politicii și, în cazul în care sunt identificate probleme, statele membre sunt încurajate să le abordeze. În contextul semestrului european, recomandările specifice fiecărei țări pot aborda aspecte privind PPP-urile. În ceea ce privește semestrul european și Strategia Europa 2020, nu există nicio încurajare specifică pentru o utilizare mai intensă a PPP-urilor. În acest context, analizele specifice fiecărei țări ale Comisiei recunosc deja obiectivele prevăzute în recomandare.

În ceea ce privește instrumentele sectoriale, PPP-urile reprezintă unul dintre instrumentele puse la dispoziția statelor membre, iar promotorii de proiecte sunt considerați ca fiind un instrument potențial de punere în aplicare a politicilor. Comisia nu dispune de niciun temei juridic pentru a solicita statelor membre să utilizeze într-un grad mai mare sau mai mic PPP-urile, în comparație cu contractele de achiziții publice tradiționale.

În cadrul gestiunii partajate a fondurilor ESI, opțiunea de a utiliza PPP-urile revine exclusiv statelor membre.

79. A se vedea răspunsurile Comisiei la punctele 10 și 28.

80. Comisia recunoaște că proiectele care au făcut obiectul auditului au fost afectate de întârzieri și depășiri de costuri. Cu toate acestea, Comisia consideră că acest lucru nu este neapărat legat de alegerea modelului de contract de PPP pentru achizițiile publice. Aceasta reamintește efectele crizei datoriiilor suverane și recesiunea care au afectat economia europeană.

Comisia reamintește că alegerea opțiunii de PPP intră în domeniul de competență a statelor membre (gestiune partajată) sau a promotorului proiectului. O trăsătură constantă a proiectelor de infrastructură, în special a proiectelor majore, este timpul semnificativ de proiectare și de dezvoltare pe care acestea îl implică, indiferent de modelul de achiziție.

81. A se vedea răspunsurile Comisiei la punctele 22 și 46.

Recomandarea 2 - Ar trebui atenuat impactul financiar pe care îl au întârzierile și renegocierile asupra costului care trebuie suportat de partenerul public

Comisia ia act de faptul că recomandarea se adresează statelor membre.

82. În ceea ce privește desfășurarea proiectelor majore finanțate din fondurile ESI sub formă de PPP-uri, a se vedea răspunsul Comisiei la punctul 53.

În ceea ce privește utilizarea instrumentului Comparatorul sectorului public, a se vedea răspunsul Comisiei la punctul 50.

83. A se vedea răspunsul Comisiei la punctul 51.

84. Alocarea riscurilor în cadrul unui anumit contract prezintă mai multe fațete. Comisia consideră că toate aceste aspecte sunt importante pentru evaluarea respectivelor elemente, cum ar fi ratele de rentabilitate obținute de partenerii privați. În plus, având în vedere diferențele mari existente între diferitele PPP-uri, aceasta consideră că problemele individuale ar trebui să fie evaluate de la caz la caz. În timp ce Comisia recunoaște că unele practici ar putea fi uniformizate mai mult, aceasta observă, de asemenea, că nu are niciun temei juridic pentru a interveni în negocierile dintre parteneri.

Recomandarea 3 – Selectarea opțiunii de parteneriat public-privat ca cea mai bună metodă de achiziție ar trebui să aibă la bază analize comparative temeinice ale diferitelor opțiuni de achiziții

(a) Comisia remarcă faptul că această parte a recomandării se adresează statelor membre.

În ceea ce privește proiectele majore finanțate din fondurile ESI, a se vedea răspunsul Comisiei la punctul 53.

(b) Comisia acceptă parțial recomandarea, astfel cum se explică mai jos. Pentru partea care este acceptată, Comisia consideră că aceasta este deja pusă în aplicare.

Comisia include deja în documentația fondurilor pe care le investește clauzele care furnizează accesul CCE la documentația fondurilor. În plus, Comisia își rezervă dreptul de a putea solicita din partea statului membru informațiile care sunt relevante pentru a verifica legalitatea, regularitatea și performanța cheltuielilor în cadrul auditurilor pe care Comisia le poate efectua în conformitate cu reglementările aplicabile și clauzele contractuale. Informațiile care ar putea fi colectate în acest cadru ar putea fi puse la dispoziția CCE, atunci când este necesar.

Comisia consideră că accesul la documentele menționate de CCE și referitoare la identificare, planificare și achiziții ar trebui să fie furnizat de către statul membru în cauză, întrucât acesta din urmă trebuie să asigure legalitatea, regularitatea și criteriile de performanță în procedura de achiziții publice, în conformitate cu normele sale naționale.

Răspuns comun al Comisiei la punctele 85 - 87:

Comisia subliniază că statele membre au la dispoziție deja diverse canale de asistență.

JASPERS, care este cofinanțată de asistența tehnică din cadrul FEDR și FC la inițiativa Comisiei, poate sprijini statele membre și regiunile, la cererea acestora, în elaborarea și punerea în aplicare a proiectelor de PPP de bună calitate.

Platforma de consiliere care funcționează în cadrul BEI poate oferi asistență statelor membre și promotorilor de proiecte pentru PPP-uri, de asemenea la cererea acestora.

Centrul european de expertiză în domeniul PPP-urilor (CEEP) a fost creat în 2008 pentru a sprijini statele membre ale UE, statele candidate la aderare și celelalte state în activitatea lor privind PPP-urile. Acesta este instituit în cadrul departamentului pentru servicii de consiliere al Băncii Europene de Investiții (BEI) și deservește 41 de organizații membre ale CEEP: unitățile naționale sau regionale privind PPP-urile și alte entități publice responsabile de PPP-uri, precum și Comisia Europeană. CEEP vizează în mod extensiv elaborarea de orientări și instrumente privind PPP-urile, schimbul de informații, de experiență și de bune practici privind PPP-urile, cu scopul de a sprijini sectorul public în realizarea de PPP-uri solide, fiind în același timp neutru în ceea ce privește soluția PPP. Un exemplu de astfel de instrument este instrumentul privind stadiul de pregătire a proiectelor, care este menit să sprijine autoritățile responsabile cu achizițiile publice în pregătirea de proiecte PPP solide (a) prin identificarea unor liste corespunzătoare de sarcini și (b) prin semnalizarea deficiențelor potențiale și reale în cadrul procesului.

În plus, în comunicarea sa privind „Încurajarea investițiilor prin intermediul unei evaluări voluntare ex ante a aspectelor referitoare la achiziții pentru proiectele mari de infrastructură” din 3 noiembrie 2017, Comisia a instituit a) un serviciu de asistență, b) un mecanism de notificare și c) un mecanism de schimb de informații care să sprijine statele membre și autoritățile contractante în conceperea proiectelor lor de infrastructură de anvergură, de asemenea sub formă de PPP-uri, în conformitate cu normele UE privind achizițiile publice.

În cadrul Programului de sprijin pentru reforme structurale (PSRS), Serviciul de sprijin pentru reforme structurale (SSRS) al Comisiei poate furniza asistență tehnică statelor membre, la cererea acestora, în vederea consolidării capacității administrative, în special în ceea ce privește PPP-urile, în măsura în care un astfel de sprijin presupune o reformă structurală într-un stat membru.

89. Fondurile și actele juridice ale UE care reglementează punerea în aplicare și execuția bugetului UE, inclusiv, după caz, contribuția la proiectele de tip PPP, furnizează criteriile de aplicare, astfel cum se stabilește în textul juridic specific.

Alegerea opțiunii de PPP nu se opune neapărat includerii de dispoziții care să asigure flexibilitatea necesară pentru a permite evoluții datorate schimbărilor tehnologice.

Recomandarea 4 - Ar trebui elaborate politici și strategii clare în materie de PPP-uri

(a) Comisia ia act de faptul că această recomandare se adresează statelor membre

În timp ce Comisia consideră că este importantă dezvoltarea PPP-urilor ca un instrument și sprijinirea statelor membre pentru a aborda obstacolele în calea punerii în aplicare cu succes a acestora, Comisia nu apreciază că este oportun să se conceapă strategii cu specificații concrete ale sectoarelor sau ale situațiilor în care este de preferat utilizarea PPP-urilor. În această privință, Comisia nu deține niciun mandat pentru a interveni în acest domeniu, care intră în sfera de responsabilitate a autorităților responsabile cu achizițiile publice la nivelul statului membru.

În plus, Comisia remarcă faptul că orientările de fond pentru aspectele legate de procedurile de achiziții publice și de punerea în aplicare în ceea ce privește PPP-urile în UE au fost furnizate până în prezent de CEEP, care este Centrul european de expertiză în domeniul PPP-urilor care sprijină sectoarele publice în întreaga Europă în ceea ce privește realizarea de PPP-uri mai bune.

(b) Comisia nu acceptă această recomandare.

Fondurile UE și actele juridice care reglementează punerea lor în aplicare și execuția bugetului UE prevăd întotdeauna un domeniu concret de intervenție a instrumentelor UE și, după caz, pentru utilizarea PPP-urilor. Comisia nu intenționează să propună prevederi legale care să permită impunerea unor restricții și criterii suplimentare privind politicile, legate exclusiv de proiectele realizate sub formă de PPP-uri

91. PPP-urile sunt acorduri complexe, concepute în principal de părțile interesate din sectorul privat, iar definiția riscurilor ar trebui să fie clar prevăzută, inclusiv în cazurile în care proiectele urmează a fi clasificate ca fiind contabilizate în afara bilanțului administrației publice.

În Ghidul privind tratamentul statistic al PPP-urilor menționat mai sus, se precizează că PPP-urile ar trebui să fie realizate pe baza raportului costuri-beneficii, a unei alocări adecvate a riscurilor și a eficienței operaționale, punându-se un accent special pe accesibilitatea și responsabilitatea fiscală pe termen lung.

92. Comisia face trimitere la răspunsul său la punctul 69.

Recomandarea 5 – Cadrul UE ar trebui ameliorat astfel încât să permită o eficacitate mai mare a proiectelor implementate în parteneriat public-privat

(a) Comisia nu acceptă această recomandare.

Deși Comisia recunoaște că alegerea opțiunii de PPP de către statul membru trebuie să fie justificată prin considerente legate de raportul costuri-beneficii, aceasta nu consideră că este posibil să condiționeze sprijinul acordat de UE unui proiect de PPP de primirea confirmării din partea statului membru că astfel de considerații legate de alegerea modelului de achiziții (și anume, cele legate de constrângerile bugetare sau de tratamentul statistic) nu sunt în detrimentul raportului costuri-beneficii. Tratamentul statistic poate fi confirmat, în general, numai în momentul în care se realizează închiderea financiară, ceea ce nu coincide neapărat cu data adoptării deciziei privind sprijinul financiar din bugetul UE acordat pentru un proiect de PPP. În cadrul gestiunii partajate a fondurilor ESI în perioada actuală 2014-2020, Comisia aprobă programele și este informată cu privire la punerea lor în aplicare prin rapoartele anuale de punere în aplicare prezentate de statele

membre. Comisia nu este informată cu privire la cofinanțarea proiectelor individuale prin fondurile ESI și nu aprobă o astfel de cofinanțare, cu excepția proiectelor majore incluse în programe. Comisia este informată cu privire la contribuția fondurilor ESI la proiectele majore deja selectate de autoritățile de management și o aprobă (sau o respinge).

(b) Comisia ia act de faptul că această recomandare se adresează statelor membre.

(c) Comisia acceptă recomandarea, astfel cum se explică mai jos.

Comisia a început să reflecteze asupra modalităților de simplificare, în general, a normelor sistemelor de punere în aplicare și de gestionare pentru următorul cadru financiar multianual. Simplificarea tuturor instrumentelor de cheltuieli, inclusiv a granturilor și a instrumentelor financiare, este un obiectiv esențial.

Etapă	Data
Adoptarea planului de audit / Demararea auditului	20.4.2016
Trimiterea oficială către Comisie (sau către o altă entitate auditată) a proiectului de raport	23.11.2017
Adoptarea raportului final după procedura contradictorie	7.2.2018
Primirea răspunsurilor Comisiei (sau ale altei entități auditate) în toate versiunile lingvistice	8.3.2018

Parteneriatele public-privat mobilizează atât sectorul public, cât și pe cel privat, în vederea furnizării unor bunuri și servicii care țin în mod tradițional de sectorul public, reducând, în același timp, constrângerile bugetare stricte la a căror presiune sunt supuse cheltuielile publice. Curtea a constatat că, deși parteneriatele public-privat au potențialul de a obține o implementare mai rapidă a politicilor și de a asigura îndeplinirea unor standarde de mentenanță adecvate, parteneriatele auditate nu au fost întotdeauna gestionate în mod eficace și nu prezentau un raport costuri-beneficii optim. Adesea, parteneriatele public-privat nu au permis obținerea beneficiilor potențiale, din cauza întârzierilor, a depășirilor de costuri și a subexploatării lor, ceea ce a dus la cheltuieli ineficace în cuantum de 1,5 miliarde de euro, din care 0,4 miliarde de euro reprezintă fonduri din partea UE. Această situație a fost cauzată și de lipsa unor analize și a unor abordări strategice adecvate în ceea ce privește utilizarea parteneriatelor public-privat, precum și de lipsa unor cadre juridice și instituționale corespunzătoare în materie. Întrucât numai câteva state membre dispun de experiență și de expertiză consolidată în implementarea de proiecte de parteneriat public-privat de succes, există un risc considerabil ca astfel de parteneriate să nu contribuie, în măsura așteptată, la obiectivul de a se implementa o pondere mai mare din fondurile UE prin proiecte cu finanțare mixtă, inclusiv prin parteneriate public-privat.



CURTEA DE
CONTURI
EUROPEANĂ



Oficiul pentru Publicații

CURTEA DE CONTURI EUROPEANĂ
12, rue Alcide de Gasperi
1615 Luxembourg
LUXEMBOURG

Tel. +352 4398-1

Întrebări: eca.europa.eu/ro/Pages/ContactForm.aspx
Website: eca.europa.eu
Twitter: @EUAuditors

© Uniunea Europeană, 2018.

Pentru utilizarea sau reproducerea în orice fel a unor fotografii sau a altor materiale pentru care Uniunea Europeană nu deține drepturile de autor, trebuie să se solicite acordul direct de la deținătorii drepturilor de autor.