

FOLOSIREA ACȚIUNILOR ÎN CADRUL PROIECTELOR PPP

Conf. dr. Libena TETREVOVA
Universitatea din Pardubice

Abstract. *The article deals with the problems of the role of bonds in the process of PPP projects realization. Firstly, the term Public Private Partnership (PPP) is clarified. Secondly, benefits and drawbacks of PPP projects are characterized. Then, attention is paid to the process of implementation of PPP in the Czech Republic. The progress of PPP projects and organizational scheme of PPP Project management in the Czech Republic are explained. The practical experiences with PPP Projects are mentioned as well. Attention is also focused on the problem of financing of PPP projects. The possibilities of bonds as a convenient source of funds of PPP projects are discussed. Advantages and disadvantages of bonds are referred to as well.*

1. Introducere

Posibilitățile de investiții convenabile pentru firmele private, optimizarea portofoliului de investiții al firmei, lipsa finanțării publice, calitatea serviciilor publice sunt probleme în ziua de azi. Problemele menționate mai sus pot fi ușor rezolvate prin așa-numitele proiecte PPP – proiecte de parteneriat public-privat. Parteneriatul public-privat este unul între sectorul public și cel privat în scopul predării unui proiect sau al unui serviciu care în mod tradițional era furnizat de sectorul public. Aceste proiecte combină punctele tari atât ale sectorului public cât și ale celui privat și în același timp le inhibă punctele slabe. Putem spune că proiectele PPP reprezintă o oportunitate atât pentru sectorul public cât și pentru cel privat.

Mai există o problemă interesantă care a fost dezbătută: modul de finanțare ale proiectelor PPP, a căror nevoie de fonduri este tipică. Una din posibilele alternative este finanțarea prin intermediul acțiunilor din sectorul privat.

Scopul acestui articol este de a ilustra posibilitățile, avantajele și dezavantajele folosirii acțiunilor în implementarea și finanțarea proiectelor de parteneriat public-privat.

2. Proiectele PPP

2.1 Definiția Proiectelor PPP

Proiectele PPP – proiectele de parteneriat public-privat sunt acele proiecte care combină punctele forte atât din sectorul privat cât și din cel public în cursul implementării și finanțării lor. Acest termen se referă la o formă de cooperare între autoritățile publice și lumea afacerilor, a cărui scop este să asigure finanțarea, construcția, renovarea, managementul de întreținere a unei infrastructuri sau furnizarea unui serviciu.

Proiectele PPP reprezintă proiecte de construcție a unei infrastructuri vaste (cum ar fi, de exemplu, proiectele de investiții) implementarea acestuia în interesul public folosind resursele financiare ale sectorului privat. Pentru implementarea acestor proiecte, sunt folosite nu numai resursele financiare ale sectorului privat, dar și pricepera acestuia, potențialul său de organizare și inovație – experiența, abilitățile, pricepera în domeniul finanțării și implementării de proiecte. În același timp, companiile private ia parte nu doar la asigurarea infrastructurii publice, dar adesea și la furnizarea diferitor servicii publice către cetățeni.

O caracteristică tipică a parteneriatelor publice-private este faptul că sunt **parteneriate pe termen lung**. Deși în practică pot fi întâlnite parteneriate pe termen scurt, dar nu mai scurte de trei ani, proiectele tipice au o durată cuprinsă între 20 și 40 de ani.

O altă trăsătură tipică a proiectelor PPP este **costul lor considerabil**, aceste proiecte ridicându-se la mai multe sute de milioane de coroane.

O altă caracteristică a proiectelor PPP este și faptul că **riscul capitalului investit este suportat de partenerul privat**, nu de sectorul public așa cum se întâmplă cu proiecte asemănătoare bazate pe principiul finanțării externe. Cât despre riscuri, proiectul PPP își desfășoară spread-ul optim, în care fiecare subiect al parteneriatului își asumă riscul pe care este cel mai capabil să îl susțină.

O altă trăsătură caracteristică este că, spre deosebire de alte proiecte, în care sectorul public intră în cooperare cu sectorul privat, **efectele cerute** ale acestei cooperări sunt **rezultatele predefinite**, fără a asigura fondurile introduse pentru o succesivă recalculare a valorilor de către sectorul public. Astfel, trăsătura de bază este că sectorul public specifică exact serviciul cerut, calitatea acestuia, determină politica de prețuri și dispune controale ale îndeplinirii scopurilor propuse, iar sectorul privat asigură îndeplinirea întregului proiect, adică asigură finanțarea acestuia, implementarea și întreținerea.

Condiția de bază pentru implementarea unui proiect PPP este abilitatea acestuia de a realiza, din punctul de vedere al sectorului public, un mare beneficiu în raport cu fondurile cheltuite, comparat cu situația în care sectorul public implementează proiectul respectiv de unul singur, folosindu-și forțele proprii și din resursele proprii, adică respectând principiul **valorii pentru banii cheltuiți**.

Proiectele de parteneriat public-privat de obicei **includ mai multe servicii publice secundare**, așa numitele servicii „adiacente”, de exemplu

construirea infrastructurii, inclusiv spațiile de cazare sau serviciile de transport, dar **nu includ furnizarea serviciilor publice primare**, adică serviciile de bază, de exemplu justiția, supravegherea polițienească sau sistemul de învățământ public.

2.2 Avantaje și Dezavantaje ale Proiectelor PPP

Printre avantajele fundamentale ale **proiectelor de parteneriat public – privat** se numără (pentru mai multe detalii a se vedea Comisia Europeană, 2003):

- Accelerarea furnizării infrastructurii;
- Implementare mai rapidă;
- Costuri reduse ale trailului;
- O împărțire mai eficientă a riscurilor;
- Stimulente mai bune pentru performanțe;
- Calitate mai bună a serviciilor;
- Generarea unor venituri suplimentare;
- Management public mai bun.

Principalele dezavantaje ale **proiectelor de parteneriat public – privat** sunt (Tetřevová, 2006):

- Proiectele PPP **preferă aspectul economic al proiectului** față de cel social, ecologic sau alte aspecte;
- **Pregătirea lentă a fiecărui proiect PPP**, care poate dura până la doi ani, dacă pregătirea proiectului se vrea a fi la standarde ridicate;
- Cererea de a **asigura relații transparente**, fie în alegerea unui partener, în stabilirea termenilor și condițiilor, competențelor și responsabilităților, sau în timpul încheierii contractului propriu-zis, care este depășită de **caracterul lung și complicat** al contractelor încheiate;
- Impacte **financiare negative considerabile** în cazul parteneriatelor care trebuie dizolvate;
- Posibilul transfer de riscuri de la sectorul privat la cel public, adică **riscul de faliment**;
- **Experiența insuficientă a partenerilor**, mai ales a sectorului public

atunci când contractează astfel de proiecte, caz în care putem observa o asimetrie informațională care lucrează în favoarea companiilor private, care de obicei își canalizează eforturile și potențialul pentru a-și negocia condiții mai bune;

- Din punct de vedere macro-economic putem observa dezavantaje substanțiale în faptul că, ca și consecință a caracterului pe termen lung al acestor proiecte, cresc **cheltuielile de mandatare și apare datoria ascunsă**, iar această datorie va exista timp de foarte mulți ani, și astfel va afecta negativ puterea de luptă a guvernelor viitoare și va împovăra semnificativ generațiile viitoare.

2.3 Progresul proiectelor PPP

Progresul clasic al proiectelor PPP includ următoarele **faze** (PPP Centrum, 2005a):

1. identificarea proiectului;
2. studiu de fezabilitate;
3. pregătirea proiectului;
4. procedura de selecție;
5. încheierea contractului;
6. implementarea fazei de investiție;
7. implementarea și monitorizarea fazei operaționale;
8. terminarea proiectului.

În prima fază, entitatea publică, în calitate de conducător de proiect, trebuie să specifice **nevoile și obiectivele** pe care proiectul trebuie să le îndeplinească în detaliu. Oricum, această entitate nu definește modul în care sunt realizate scopurile în această fază; este selectată de sectorul privat, care încearcă să găsească cea mai bună și mai eficientă soluție care să corespundă ciclului de viață al proiectului.

Următorul pas este **evaluarea potrivirii economice a proiectului** pentru sectorul privat, inclusiv efectele financiare și non-financiare.

Următoarele etape constau în **invitarea furnizorilor, alegerea celui**

mai bun și încheierea contractelor potrivite cu toți cei implicați (mai ales în caz de contract cu licență, cu deținători de acțiuni, și contract de finanțare de proiect, contract de construcție și acord de management).

Implementarea proiectelor PPP necesită de obicei **stabilirea unui Vehicul cu Destinație Specială**. Această companie este de obicei una deținătoare de licență, și acționarii săi sunt și parteneri din sectorul public, și din cel privat.

Implementarea proiectului de obicei (în raport cu forma de PPP aleasă) evoluează în două direcții posibile:

1. compania privată construiește infrastructura publică, îi asigură acesteia operativitatea și întreținerea pe termen lung, în timp ce sectorul public îi plătește acestei companii private o taxă anuală în directă proporționalitate cu volumul și calitatea serviciilor furnizate;
2. compania privată îi asigură acesteia operativitatea și întreținerea pe termen lung, fără a primi fonduri de la sectorul public, dar colectează taxele direct de la utilizatorii serviciilor publice respective.

La sfârșitul proiectului infrastructura este transferată în proprietatea sectorului public.

2.4 Schema de organizare a managementului proiectelor PPP în Republica Cehă

Schema de organizare a managementului proiectelor în Republica Cehă include rolurile mai multor subiecți și entități, adică a unui sponsor de proiect PPP, un operator economic, un reglementator în zona PPP, Centrum PPP, și un comitet de conducere, un manager de proiect și o echipă de proiect (pentru mai multe detalii a se vedea PPP Centrum, 2005b).

Sponsorul de proiect PPP este un reprezentant al sectorului public (din autoritatea centrală sau un reprezentant al comunității), care este responsabil de asigurarea infrastructurii publice sau pentru furnizarea unui serviciu public.

Sponsorul este responsabil de identificarea nevoilor, de redactarea planului de investiții, de definirea parametrilor serviciilor publice, de selecția consilierilor, invitația furnizorilor, selectarea celui mai bun din aceștia și monitorizarea îndeplinirii relațiilor contractuale.

Operatorul economic este administratorul categoriei de buget aplicabile, sau o autoritate municipală sub care apar sponsorii. Operatorul economic intră în procesul de luare a deciziilor în cadrul proiectului în cazul în care i se impune acest lucru de regulile delegării autorității de luare a deciziilor între sponsor și operator, cu referire la suma angajamentului financiar ce stă la baza proiectului PPP.

Reglementatorul de zonă de proiect PPP este un departament independent al reglementărilor și metodologiei PPP în cadrul Ministerului de Finanțe al republicii Cehe. Misiunea acestuia este să se asigure că standardele generale acceptate în zona proiectelor PPP sunt îndeplinite, și să inspecteze progresul întregului proces al pregătirii proiectelor PPP și implementării acestora, inclusiv monitorizarea ulterioară, mai ales în vederea siguranței fiscale.

PPP Centrum (o uniune de acționari), care s-a format pe 1 iulie 2004, sub autoritatea unui decret guvernamental. PPP Centrum raportează la Ministerul de Finanțe, al cărui unic acționar este fondul Național al Proprietății al Republicii Cehe. PPP Centrum a fost creat pentru a grăbi pregătirea unui cadru legal și metodologic în legătură cu PPP în Republica Cehă. Misiunea publică a PPP Centrum este de a aplica cele mai bune cunoștințe practice în guvernarea și pregătirea proiectelor PPP. Angajamentul PPP Centrum este de a implementa cu succes proiecte PPP în Republica Cehă; să ajute la stabilirea și aplicarea celor mai bune soluții pentru dezvoltarea, procurarea și evaluarea proiectelor PPP, să asigure discuții și un schimb de informații și cunoștințe sofisticat obținute

în realizarea proiectelor PPP; să minimalizeze riscurile care rezultă din realizarea proiectelor PPP pentru sectorul public, să slujească tuturor zonelor sectorului public în întregul proces de pregătire al proiectelor PPP; să asigure transparența și să stabilească standardele etice; să slujească ca centru de cunoaștere pentru domeniul PPP în Republica Ceha.

Comitetul director este conducătorul proiectului, responsabil cu succesul implementării proiectului. În timpul pregătirii și implementării proiectului, ia toate hotărârile și le emite sub formă de recomandare către sponsor. Oricum, principala responsabilitate pentru implementarea proiectului este suportată de sponsor. Comitetul director ar trebui să fie compus dintr-un reprezentant numit de sponsor și alți doi reprezentanți ai părților principale implicate numite de sponsor, un reprezentant al reglementatorului și un reprezentant al PPP Centrum.

Managerul de proiect este responsabil față de Comitetul director pentru managementul zilnic al proiectului. Se ocupă de echipa care lucrează la proiect, negociază mai ales cu echipa de implementare a sponsorului, a operatorilor și consilierilor, și le controlează activitatea.

Echipa proiectului asistă managerul de proiect, asigură mai ales expertiza și capacitățile executive. Constă în echipe de implementare ale sponsorului, operatorului, consilierilor, furnizorilor și alte părți din afară.

2.5 Experiențe practice cu proiectele PPP

Ca exemple concrete de proiecte de parteneriat străine publice și private ale căror experiență ar putea fi folosită în condițiile noastre, putem menționa, de exemplu, Podul Tagus – un pod cu o lungime de 18 km peste râul Tagus în Portugalia, M1/M15 Drum auto – construire și operare a unui drum auto în Ungaria, drumurile auto A1 și B1 - Bina Istra – construirea și operarea unui drum

auto în Croația, infrastructură a traficului - 11 drumuri de importanță națională în Irlanda, sau un aeroport în Atena – al doilea aeroport internațional pentru Atena, Grecia. (pentru mai multe detalii vezi Ministerul de Finanțe al Republicii Slovacă, 2006)

În ceea ce privește Republica Cehă, Proiectele de parteneriat publice-private sunt numai la început. Tabelul 1 arată proiectele PPP pilot, care ar trebui implementate

Tabel 1 – Proiectele PPP pilot în Republica Cehă

Numele proiectului	Sponsor public	Sector
AirCon (Conectare Aeroport)	Minsiterul Trasnportu rilor	Trasnport-Cale ferată
Campusul Universitar al JEP	Ministerul Educației, Tineretului și Sportului	Educație
Spitalul Militar Central	Spitalul Militar Central în Praga	Cazare
Închisoare Securizată	Ministerul Justiției și al Serviciului Închisorii	Cazare - Închisoare
Curțile de Justiție	Ministerul Justiției	Cazare - Curți
Spitalul Na Homolce	Spitalul Na Homolce	Cazare – Sănătate
Spitalul Regional Pardubice	Spitalul Regional Pardubice	Sănătate
Sectiile D3 Drum auto	Ministerul Transportu rilor	Transport - Drumuri
Centrul de Sporturi-Timp liber Ponava în Brno	Orașul Brno	Sporturi-Timp liber

Sursa: (Centrul PPP, 2007)

Tabelul 2 oferă mai multe detalii referitoare la proiectele PPP cehe.

Table 2 – Mai multe detalii cu privire la proiectele pilot PPP

AirCon
Modernizarea căii ferate Praga - Kladno împreună cu construirea conexiunii cu Aeroportul Ruzyně, inclusiv operațiunea și întreținerea, conturile de investiție: CZK15-18bn, durata contractului: 30-40 ani.
Spitalul Central Militar
Construirea, menținerea și operarea unei case de locuit tip hotel și a unui loc de parcare în zona Spitalului Central Militar în Praga, costuri de investiție: CZK440m, durata contractului: 20-30 ani.
Închisoare Securizată
Proiectare, construcție, fondare, întreținere și operare a noii închisori securizate cu capacitate 500 de persoane, întrunind standardele UE, costuri de investiție: CZK1.1bn, durata contractului: 25-30 ani.
Sectiile D3 Motorway
Construire, întreținere și operare a două secții ale noii D3 Motorway între Tábor și Bošilec (30 km), costuri de investiție: CZK11bn, durata contractului: 30 ani (+ 6 ani de construire).
Curțile de Justiție
Construire, întreținere și operare a Sucursalei Karlovy Vary din Curtea Regională de Justiție în Plzeň, și clădirile curții în Ústí nad Labem, costurile de investiție nu au fost evaluate încă , durata contractului: 25-30 ani.

Sursa: (Centrul PPP, 2007)

În zilele noastre, țara își creează gradat sprijinul instituțional, legislativ și metodic, care să asigure implementarea cu succes a primelor proiecte PPP în Republica Cehă. În același timp, importanța proiectelor PPP crește în

legătură cu oportunitatea curentă de a le co-finanța din fondurile publice cadrul UE (dar și cele naționale)

3. Titlurile ca sursă de fonduri

3.1 Definiția titlurilor

Titlurile sunt polițe în mod obișnuit folosite în serie mare pe perioade lungi (maturitatea lor este mai mare de un an) și pot fi de obicei schimbate în mod public. Titlurile reprezintă securități datorate/restante, emise în serie, de obicei ce pot fi schimbate în public, confirmând angajamentul emitentului de a plăti deținătorului produsele de titlu și de a stabili valoare nominală la date fixe.

3.2 Avantaje și dezavantaje ale titlurilor

Folosirea titlurilor asigură emitentului o serie de avantaje. **Avantajele titlurilor** pot fi în mod deosebit văzute din următoarele fapte:

- emiterea titlurilor activează o structură mai flexibilă a capitalului, și emitentul este în măsură să reacționeze mai repede la nevoile de investire;
- emiterea titlurilor poate aduce volum semnificativ de fonduri asigurate de un număr mare de creditori;
- împrumutul bancar nu mai este favorabil pentru un subiect economic după ce o anumită rată de îndatorire este depășită, și emiterea de titluri devine alternativa lui cu costuri mai mici pe măsură ce riscul este răspândit printre un număr mare de creditori;
- produsele din titluri reprezintă cheltuieli deductibile de impozite, și în cazul în care subiectul are profit, el poate folosi protecția de impozit pe dobândă;
- emiterea de titluri nu lipsește acționarii de controlul lor asupra activităților emitentului;
- emiterea de titluri nu cere prea des securitate sub forma proprietății garanție.

Pe de altă parte, emiterea de titluri este de asemenea legată de anumite dezavantaje pentru emitent. **Dezavantaje**

ale titlurilor pot fi în mod deosebit văzute din următoarele fapte:

- investitorii au cerință strictă în ceea ce privește eligibilitatea emitentului;
- emiterea titlurilor este legată de costuri semnificative de emiterie;
- produsele și capitalul inițial trebuie stabilite din timp, indiferent de faptul că datornicul are profit;
- deținătorii titlurilor pot stabili anumite condiții care să pună limite emitentului, și ei au dreptul să își exprime opiniile asupra unor chestiuni ale căror soluție poate afecta aplicarea drepturilor legate de titlu.

3.3 Titlurile ca sursă potrivită pentru asigurarea de fonduri pentru Proiectele PPP

Una dintre caracteristicile proiectelor PPP este scopul lor considerabil. Proiectele de parteneriat public privat sunt legate de costurile de investiție însumând până la sute de milioane de coroane. Și astfel de proiecte sunt tocmai cele potrivite asigurării de fonduri prin emiterea de titluri. Motivul este faptul că emiterea titlurilor este urmată de costuri semnificative. Aceste costuri pot fi împărțite în două grupuri de bază:

1. costul emiterii (costurile direct legate de emiterea de titluri ale corporațiilor) includ costurile legate de pregătirea emiterii, primirea permisiunii de a emite sau de asemenea de a realiza schimbul public, înregistrarea emiterii în registrul central al titlurilor de proprietate, sau costurile legate de tipărirea titlurilor de proprietate, publicarea emiterii sau cu acceptarea emiterii pentru schimbul la bursă;

2. costul existenței titlurilor (costurile legate de emiterea dată, care intervine în cursul existenței sale și în legătură cu data răscumpărării sale) constă în plățile dobânzilor, diferența între valoarea nominală și rata emiterii (așa numita reducere, bonusuri, taxe legate de plata în numerar a dobânzii și capitalul inițial, taxe anuale pentru schimbul titlurilor pe

piețe individuale ale bursei, și alte costuri.

Totuși, o parte substanțială a acestor costuri (în mod deosebit în cazul costurilor de emiterie) constă în costuri fixe, și astfel emiteria de titluri plătește numai dacă volumul emiterii depășește un anumit nivel – o anumită nevoie de capital însumând zeci de milioane de coroane; deci volumul fondurilor este necesar pentru asigurarea fondurilor pentru Proiectele PPP.

Emiterea titlurilor pentru a asigura fonduri pentru proiectele PPP este modalitatea care poate fi folosită fie direct de entități de sector privat care participă la implementarea proiectului dat, sau de către un sindicat de bănci care joacă un rol de bancă de fonduri.

4. Concluzie

În prezent rolul cooperării între sectoarele publice și private este foarte important pentru dezvoltarea și operarea infrastructurii pentru o gamă largă de activități economice. Ea provine din faptul că sectorul public este conectat la două caracteristici tipice: cerințe enorme de finanțare și o mare limitare financiară în fondurile publice disponibile. Astfel de aranjamente de parteneriat public-privat

au fost împinse de limitare în fonduri publice pentru a acoperi nevoile de investiție dar de asemenea de a crește calitatea și eficiența sectorului public.

Proiectele PPP au un rol semnificativ din punctul de vedere al creșterii economice care este extrem de dependentă de dezvoltarea și sporirea infrastructurii tehnice, în special a utilităților (ca energie electrică, apă și telecomunicații) și sisteme de transport ale infrastructurii sociale (ca spitale și echipament de sănătate, închisori, facilități de educație și găzduire). Pentru numeroase guverne aceasta este văzută ca zona cea mai presantă pentru implicarea sectorului privat.

Am putea identifica patru roluri principale pentru sectorul privat în schemele PPP: 1) să asigure capital adițional; 2) să asigure management alternativ și aptitudini de implementare; 3) să asigure valoare adăugată consumatorului și publicului în general; 4) să asigure o mai bună identificare a nevoilor și a folosirii optime a resurselor.

Un volum considerabil de capital necesar pentru nevoile extinse de asigurare de fonduri pentru sectorul public în cadrul parteneriatului public privat este asigurat de titluri emise de sectorul privat.

REFERINȚE BIBLIOGRAFICE

Comisia Europeană		<i>Ghidari pentru un parteneriat public-privat plin de succes.</i> Ianuarie 2003, 102 p. Accesibil de la www.pppcentrum.cz .
Ministerul de Finanțe al Republicii Slovace		<i>Raport al stabilirii condițiilor pentru implementarea proiectelor PPP.</i> Bratislava, 1 Martie 2006. 23 p. Accesibil de la www.finance.gov.sk .
Centrul PPP		<i>Proiecte Pilot.</i> Accesibil de la www.pppcentrum.cz (9 Aprilie 2007).
Centrul PPP		<i>Faceti cunostinta cu PPP.</i> Implicare in preluarea si resursele private in grija serviciilor publice. Praga, 10 August 2005, 17 p. Accesibil de la www.pppcentrum.cz . (2005a)
Centrul PPP		<i>PPP Codex al Managementului de Proiect.</i> Praga, 26 Iulie 2005, 14 p. Accesibil de la www.pppcentrum.cz . (2005b)
Tetřevová, Liběna		<i>Financování projektů.</i> I ed. Praha: Publicatie profesionista, 2006. 182 p. ISBN 80-86946-09-6

Comisia Europeană		<i>Ghidari pentru un parteneriat public-privat plin de succes.</i> Ianuarie 2003, 102 p. Accesibil de la www.pppcentrum.cz .
Ministerul de Finanțe al Republicii Slovace	de al	<i>Raport al stabilirii condițiilor pentru implementarea proiectelor PPP.</i> Bratislava, 1 Martie 2006. 23 p. Accesibil de la www.finance.gov.sk .
Centrul PPP		<i>Proiecte Pilot.</i> Accesibil de la www.pppcentrum.cz (9 Aprilie 2007).
Centrul PPP		<i>Faceti cunostinta cu PPP.</i> Implicare in preluarea si resursele private in grija serviciilor publice. Praga, 10 August 2005, 17 p. Accesibil de la www.pppcentrum.cz . (2005a)
Centrul PPP		<i>PPP Codex al Managementului de Proiect.</i> Praga, 26 Iulie 2005, 14 p. Accesibil de la www.pppcentrum.cz . (2005b)
Tetřevová, Liběna		<i>Financování projektů.</i> I ed. Praha: Publicatie profesionista, 2006. 182 p. ISBN 80-86946-09-6