

NOTA DE FUNDAMENTARE
La proiectul de lege cu privire la modificarea Legii nr.179/2008 cu privire la
parteneriatul public-privat

1. Denumirea sau numele autorului și, după caz, a/al participanților la elaborarea proiectului actului normativ
Ministerul Dezvoltării Economice și Digitalizării
2. Condițiile ce au impus elaborarea proiectului actului normativ
2.1. Temeiul legal sau, după caz, sursa proiectului actului normativ
Proiectul legii cu privire la modificarea Legii nr.179/2008 cu privire la parteneriatul public-privat a fost elaborat ca urmare a recomandărilor incluse în Raportul pe 2023 al Comisiei Europene privind Republica Moldova (SWD (2023) 698 final), conform căruia țara trebuie să își alinieze legislația națională la acquis-ul UE, în mod special la reglementările ce țin de parteneriatele public-private. Aceste ajustări sunt necesare pentru a sprijini dezvoltarea unui cadru legislativ favorabil investițiilor și pentru a îmbunătăți eficiența acestora. În acest context, Direcția Generală din cadrul Comisiei Europene (DG GROW), responsabilă de piața internă, industrie, antreprenoriat și întreprinderi mici și mijlocii, a înaintat recomandări suplimentare privind modificarea legii pentru a răspunde mai bine la cerințele actuale ale pieței. Totodată, opinia și propunerile de îmbunătățire a Legii nr.179/2008 au fost exprimate de Grupul PPP pentru Finanțarea Infrastructurii al Băncii Mondiale, ceea ce a contribuit la fundamentarea acestui proiect.
2.2. Descrierea situației actuale și a problemelor care impun intervenția, inclusiv a cadrului normativ aplicabil și a deficiențelor/lacunelor normative
În contextul angajamentelor asumate de Guvernul Republicii Moldova privind alinierea cadrului legislativ național cu Directivele Uniunii Europene în domeniul concesiunilor de lucrări și servicii, s-a impus o clarificare detaliată a cadrului legislativ privind parteneriatele public-private (PPP) și distincția lor esențială față de contractele de concesiune, precum și față de contractele de achiziții publice. Această măsură este necesară pentru a evita suprapunerile sau interpretările ambigue între diferitele tipuri de contracte reglementate, asigurând o delimitare clară și coerentă a domeniului fiecărei legislații în parte. În cadrul european, nu toate jurisdicții au ales să reglementeze parteneriatele public-private prin legi dedicate, cum ar fi Croația, Macedonia, România sau Slovenia. Majoritatea jurisdicțiilor europene au optat pentru o abordare generalizată, reglementând concesiunile prin legi specifice și aplicând reglementările de achiziții publice pentru contractele ce nu îndeplinesc criteriile concesiunilor. În mod complementar, anumite norme aplicabile parteneriatelor public-private pot fi întâlnite în legislațiile dedicate investițiilor străine sau altor domenii, în funcție de specificul fiecărui stat membru. De asemenea, subliniem faptul că, la nivel european, nu există o directivă specifică pentru parteneriatele public-private. Această lipsă de armonizare explicită justifică necesitatea adoptării unei legislații interne bine definite pentru parteneriatele public-private, care să țină cont de particularitățile economice și juridice ale Republicii Moldova și să stabilească un cadru clar și stabil pentru derularea acestor contracte. Aceste parteneriate se disting prin relațiile pe termen lung dintre partenerii publici și privați, prin care sunt transferate anumite riscuri, alături de responsabilități partajate ce depășesc sfera contractelor de concesiune clasice. Necesitatea unei legi specifice pentru parteneriatele public-private devine evidentă în condițiile în care aceste instrumente de colaborare permit inovarea și eficientizarea unor domenii-cheie de interes public. O asemenea lege ar permite crearea unui cadru juridic predictibil și adaptat nevoilor complexe ale colaborărilor public-private, oferind garanții suplimentare pentru investitorii privați și contribuind astfel la atragerea de investiții în sectoare strategice. Astfel, elaborarea și implementarea unei legi dedicate parteneriatelor public-private va facilita dezvoltarea proiectelor complexe, prin stabilirea unor norme clare cu privire la parteneriate public - private. Mai mult, o asemenea lege va contribui la consolidarea încrederii sectorului privat în stabilitatea și transparența reglementărilor naționale, aspecte esențiale pentru susținerea unui climat

de afaceri favorabil și pentru dezvoltarea infrastructurii critice de care depinde bunăstarea populației și progresul economic al țării.

3. Obiectivele urmărite și soluțiile propuse

3.1. Principalele prevederi ale proiectului și evidențierea elementelor noi

Proiectul de lege pentru modificarea Legii nr.179/2008 aduce clarificări în definirea parteneriatului public-privat (PPP). Astfel, la articolul 2¹, noțiunea de PPP este definită ca o formă de colaborare contractuală pe termen lung (de minimum 5 ani) între un partener public și unul privat, având ca obiectiv principal construirea, modernizarea și/sau reconstrucția infrastructurii publice, în scopul asigurării furnizării unor servicii publice în domeniul de competență al partenerului public.

Un alt element al proiectului constă în precizările care vizează caracteristicile mecanismului PPP, incluzând:

- ✓ Cooperarea dintre partenerul public și cel privat: detalierea modului în care cele două părți vor colabora pentru a asigura succesul proiectului.
- ✓ Durata contractului: stabilirea unui termen minim de 5 ani pentru a permite recuperarea investiției și realizarea unui profit rezonabil.
- ✓ Finanțarea predominant privată: se reglementează posibilitatea aportului public în condițiile în care acesta este necesar pentru succesul proiectului.
- ✓ Distribuirea riscurilor: reglementarea modului în care riscurile vor fi distribuite între părți, în funcție de capacitatea fiecărei părți de a le gestiona eficient.

De asemenea, în vederea respectării prevederilor art.41 alin. (3) din Legea nr.100/2017, se propune abrogarea articolului 8¹, referitor la incompatibilitățile partenerilor privați, și redarea acestuia la articol 10¹, și completarea acestuia cu noi măsuri de incompatibilitate, stipulând că persoanele fizice și juridice care au restricții conform articolelor 5 și 6 din Legea nr.25/2016 privind aplicarea măsurilor restrictive internaționale, precum și persoanele aflate în situațiile prevăzute la articolul 19 alin. (3) din Legea nr. 131/2015 privind achizițiile publice, nu vor putea participa în calitate de parteneri privați în cadrul contractelor de PPP.

Totodată, se propune modificarea art.19 "Finanțarea investițiilor în cadrul contractelor de PPP". Noile prevederi au fost elaborate pentru a îmbunătăți accesul la resurse financiare, a defini mai bine contribuțiile partenerilor și a promova utilizarea eficientă a fondurilor publice.

Principalele prevederi și elementele noi incluse în articol sunt următoarele:

- ✓ se introduce posibilitatea ca finanțarea investițiilor să fie asigurată nu doar integral de partenerul privat, ci și în comun de partenerul privat și partenerul public, ceea ce flexibilizează opțiunile de finanțare pentru proiectele PPP.
- ✓ partenerul privat poate finanța investițiile atât din resurse proprii, cât și din resurse atrase de la finanțatori, consolidând flexibilitatea acestuia în mobilizarea fondurilor necesare.
- ✓ se introduce noi modalități prin care partenerul public poate contribui la realizarea proiectului, inclusiv:
 - a) aporturi în numerar la capitalul social al societății de proiect;
 - b) asumarea unor obligații de plată față de partenerul privat sau societatea de proiect;
 - c) acordarea de garanții în favoarea finanțatorilor proiectului.
- ✓ partenerul public poate condiționa intrarea în vigoare a contractului de PPP prin rambursarea costurilor deja suportate pentru pregătirea proiectului, sporind disciplina financiară.
- ✓ se introduce posibilitatea efectuării plăților din bugetul de stat către societatea de proiect sau partenerul privat exclusiv pe parcursul realizării proiectului, ceea ce asigură o monitorizare atentă a progresului.

Aceste modificări urmăresc să ofere un cadru mai atractiv și mai sigur pentru investițiile în parteneriat public-privat, creând premise pentru implementarea eficientă a proiectelor care contribuie la dezvoltarea economică și socială a Republicii Moldova.

Articolul 25 a fost completat cu prevederi noi, care prevăd că aprobarea propunerilor de proiecte de parteneriat public-privat este condiționată de îndeplinirea cumulativă a următoarelor criterii:

- ✓ conformitatea cu definiția parteneriatului public-privat: Proiectul propus trebuie să respecte definiția legală aplicabilă parteneriatului public-privat, astfel cum este prevăzută în lege.
- ✓ autorizarea partenerului public: Partenerul public implicat trebuie să dețină competența legală pentru a iniția proiectul de parteneriat public-privat.
- ✓ rezultate favorabile în studiul de fezabilitate: Studiul de fezabilitate aferent proiectului de parteneriat public-privat trebuie să indice o valoare pozitivă în raport preț-calitate.
- ✓ proprietatea publică asupra infrastructurii: Infrastructura publică care face obiectul proiectului rămâne în proprietatea partenerului public după realizarea proiectului de parteneriat public-privat.
- ✓ durata contractului: Contractul aferent proiectului trebuie să prevadă o durată cuprinsă între 5 și 35 de ani, cu posibilitatea extinderii acesteia în mod excepțional, în baza unei legi speciale aplicabile.

Completările la Articolul 25 s-au propus, având ca scop:

- asigurarea unei selecții riguroase a proiectelor care să beneficieze de parteneriat public-privat, în conformitate cu cerințele legale și standardele internaționale.
- consolidarea cadrului de evaluare a fezabilității proiectelor, pentru a preveni utilizarea ineficientă a resurselor publice.
- stabilirea unor principii clare pentru garantarea continuității proprietății publice asupra infrastructurii, precum și a unor limite rezonabile pentru durata contractelor de parteneriat public-privat.

De asemenea, modificările introduse detailează responsabilitățile partenerului public în procesul de selectare a partenerului privat. Astfel, după aprobarea studiului de fezabilitate de către Guvern, partenerul public va elabora documentația necesară concursului, care va include:

- ✓ descrierea obiectului parteneriatului public-privat, condițiilor și etapelor de realizare a acestuia;
- ✓ scopul și obiectivele implementării proiectului de parteneriat public-privat;
- ✓ durata implementării proiectului sau procedura de determinare a acesteia;
- ✓ repartizarea riscurilor între părțile contractului;
- ✓ finanțarea și refinanțarea proiectului;
- ✓ garanțiile;
- ✓ contribuțiile părților;
- ✓ modelul contractului de parteneriat public-privat.

Prin introducerea elementelor noi pentru asigurarea unei gestionări mai riguroase a proiectelor față de prevederile actuale, proiectul adaugă componente esențiale precum:

- ✓ repartizarea riscurilor între părțile contractante, asigurând o transparență și predictibilitate sporită;
- ✓ finanțarea și refinanțarea proiectului, pentru a detalia sursele și mecanismele de suport financiar;
- ✓ garanțiile și contribuțiile părților, pentru a defini clar obligațiile asumate de fiecare parte.

Articolul 31 a fost completat cu prevederi noi care detaliază situațiile și modalitățile de transfer al bunurilor de la partenerul privat la partenerul public. Aceste prevederi iau în considerare cauza încetării contractului, reglementează modul de calcul și plata compensațiilor pentru bunurile transferate și introduc distincții clare între situațiile de culpă ale partenerului public sau privat. Totodată, noile dispoziții protejează interesele statului prin asigurarea că bunurile transferate sunt libere de sarcini, într-o stare bună de funcționare și conforme standardelor aplicabile. În plus, acestea stabilesc reguli echitabile pentru ambele părți contractante, contribuind astfel la reducerea riscurilor juridice și financiare asociate încetării contractului.

Concomitent în vederea respectării prevederilor art. 41 alin. (3) și 46 alin. (3) din Legea nr. 100/2017 cu privire la actele normative, se propune modificarea structurii actului normativ. Această modificare are drept scop expunerea dispozițiilor de conținut într-o formă sistematizată și într-o succesiune logică.

3.2. Opțiunile alternative analizate și motivele pentru care acestea nu au fost luate în considerare

În procesul de revizuire a legislației, s-a evaluat posibilitatea de a abroga Legea privind parteneriatul public-privat și de a concentra reglementările exclusiv în Legea nr. 121/ 2018 cu privire la

concesiunile de lucrări și concesiunile de servicii. Această abordare ar fi simplificat cadrul normativ și ar fi eliminat complexitatea gestionării mai multor acte legislative dedicate formelor de colaborare între sectorul public și cel privat. Totuși, o analiză detaliată a demonstrat că păstrarea unei legislații distincte pentru parteneriatele public-private oferă avantaje semnificative în ceea ce privește flexibilitatea contractuală și adaptabilitatea la nevoile complexe ale proiectelor de interes public.

Decizia de a menține două acte normative separate s-a bazat pe necesitatea de a asigura continuitatea unei abordări care permite diversificarea formelor de colaborare între sectorul public și cel privat, oferind astfel mai multe opțiuni de contractare în cadrul parteneriatelor public-private. Legea privind parteneriatele public-private permite o flexibilitate mai mare în finanțarea proiectelor, structurarea contractelor, adaptându-se la proiecte care nu se încadrează strict în definiția concesiunilor și care implică dezvoltarea de bunuri și servicii esențiale pentru comunități. Astfel, prin parteneriate public-private se pot dezvolta și administra bunuri care servesc unui interes public major și care răspund unor nevoi sociale și economice fundamentale, promovând dezvoltarea locală și incluziunea socială.

Prin urmare, s-a considerat necesară menținerea unei reglementări distincte care să încurajeze realizarea de proiecte public-private diverse, menite să răspundă unor nevoi esențiale ale cetățenilor și să contribuie la dezvoltarea durabilă a comunităților. Această abordare duală permite autorităților publice să selecteze mecanismul contractual cel mai potrivit pentru fiecare tip de proiect, asigurând astfel o eficiență sporită și un impact social pozitiv.

4. Analiza impactului de reglementare

4.1. Impactul asupra sectorului public

Implementarea prevederilor proiectului de act normativ nu are impact asupra sectorului public și nu generează impacturi structurale și instituționale asupra sistemului administrației publice centrale sau locale, și nici nu implică întreprinderea a careva acțiuni de reformă structurală sau instituțională.

4.2. Impactul financiar și argumentarea costurilor estimative

Aprobarea proiectului de act normativ nu implică bugetarea unor cheltuieli sau costuri imediate, care să fie reflectate pe bugete componente ale bugetului public național.

4.3. Impactul asupra sectorului privat

Modificările aduse Legii nr.179/2008 privind parteneriatul public-privat (PPP) pot avea un impact asupra mediului privat, facilitând și clarificând procedurile de colaborare dintre sectorul public și cel privat. Acestea se pot referi la următoarele:

Oferirea unei definiții clare a parteneriatului public-privat, distinctă de contractele de concesiune și achiziții publice, contribuie la o mai bună înțelegere a rolurilor și responsabilităților partenerului privat. Astfel, mediul privat beneficiază de o reglementare mai precisă și mai previzibilă, având certitudinea unei delimitări clare între diferitele tipuri de contracte publice. Acest lucru sprijină o aplicare uniformă și clară a legislației, facilitând implicarea investitorilor străini și a partenerilor locali într-un cadru legislativ coerent și previzibil.

Prin aceste modificări, mediul privat beneficiază de o legislație mai clară, de proceduri simplificate și de o mai mare autonomie în realizarea proiectelor publice, ceea ce poate atrage noi investiții și promova dezvoltarea durabilă la nivel național și local.

4.4. Impactul social

4.4.1. Impactul asupra datelor cu caracter personal

4.4.2. Impactul asupra echității și egalității de gen

Modificările aduse Legii privind parteneriatele public-privat nu au un impact social direct, nici asupra datelor cu caracter personal și nici asupra echității și egalității de gen. Aceste modificări sunt orientate în principal către clarificarea și sporirea previzibilității cadrului legislativ, asigurând o mai bună înțelegere și aplicare a legislației fără a interveni asupra aspectelor sociale sau de protecție a datelor.

4.5. Impactul asupra mediului

Modificările aduse Legii cu privire la parteneriatul public-privat nu au un impact direct asupra mediului. Totuși, prin completarea art.25¹ alin. (1) cu lit. d³) încurajează derularea proiectelor cu respectarea obligațiilor aplicabile în domeniul mediului. Astfel, partenerii publici și privați sunt

obligați să integreze aceste obligații în toate etapele proiectului, contribuind la dezvoltarea pe termen lung și la un impact benefic asupra comunităților.
4.6. Alte impacturi și informații relevante
Nu este aplicabil.
5. Compatibilitatea proiectului actului normativ cu legislația UE
5.1. Măsuri normative necesare pentru transpunerea actelor juridice ale UE în legislația națională
Proiectul actului normativ nu se supune expertizei de compatibilitate dat fiind faptul că nu are drept scop armonizarea legislației naționale cu legislația Uniunii Europene.
5.2. Măsuri normative care urmăresc crearea cadrului juridic intern necesar pentru implementarea legislației UE
Proiectul actului normativ nu are drept scop armonizarea legislației naționale cu legislația Uniunii Europene.
6. Avizarea și consultarea publică a proiectului actului normativ
Lista autorităților și instituțiilor a căror avizare este necesară: Ministerul Finanțelor; Ministerul Infrastructurii și Dezvoltării Regionale; Ministerul Educației și Cercetării; Congresul Autorităților Locale din Moldova; Consiliul Concurenței; Ministerul Agriculturii și Industriei Alimentare; Ministerul Apărării; Ministerul Sănătății; Ministerul Culturii; Ministerul Mediului; Ministerul Energiei; Ministerul Afacerilor Interne; Ministerul Afacerilor Externe și Integrării Europene; Agenția Proprietății Publice. În scopul respectării prevederilor Legii nr. 239/2008 privind transparența în procesul decizional, anunțul privind inițierea elaborării proiectului de modificare a Legii nr. 179/2008 a fost plasat pe site-ul web oficială a Ministerului Dezvoltării Economice și Digitalizării și pe particip.gov.md https://particip.gov.md/ro/document/stages/*/13501
7. Concluziile expertizelor
Proiectul de lege va fi remis Centrului Național Anticorupție pentru expertiză anticorupție, în conformitate cu art. 36 din Legea nr. 100/2017 cu privire la actele normative, și Ministerului Justiției pentru expertiză juridică în conformitate cu art. 37 din Legea nr. 100/2017. Informația privind rezultatele expertizelor va fi inclusă după recepționarea raportului de expertiză anticorupție și juridică.
8. Modul de încorporare a actului în cadrul normativ existent
Urmare adoptării modificărilor propuse va fi necesară modificarea Hotărârii de Guvern nr. 476/2012 pentru aprobarea Regulamentului privind procedurile standard și condițiile generale de selectare a partenerului privat.
9. Măsurile necesare pentru implementarea prevederilor proiectului actului normativ
Elaborarea modificărilor la Hotărârii de Guvern nr. 476/2012 pentru aprobarea Regulamentului privind procedurile standard și condițiile generale de selectare a partenerului privat.

Secretar de stat

Viorel GARAZ