

Prioritățile de politici pentru promovarea Parteneriatului Public-Privat în sectorul transporturilor, energiei, apei și managementului deșeurilor pentru 2010-2013

Autori:

Adrian Lupușor

Ana Popa

Alex Oprunenco

Petru Bacal

Coordonator:

Valeriu Prohnițchi

Chișinău, august 2010

Cuprins:

Introducere.....	3
1. Sectorul transporturilor.....	5
Situția curentă și evoluții generale.....	5
Analiza documentelor de politică în sectorul transporturilor.....	7
Proiectele bazate pe PPP: sumar al progresului și problemelor	13
Proiectele posibile bazate pe PPP: oportunități și riscuri	20
2. Sectorul energiei.....	27
Situția curentă și tendințele de dezvoltare	27
Analiza documentelor de politică în sectorul energiei.....	29
Proiectele bazate pe PPP: sumar al progresului și problemelor	35
Proiectele posibile bazate pe PPP: oportunități și riscuri	37
3. Sectorul gestionarea deșeurilor	44
Situția curentă	44
Analiza documentelor de politică în sectorul gestionării deșeurilor.....	45
Proiectele bazate pe PPP: sumar al progresului și problemelor	49
Proiectele posibile bazate pe PPP: oportunități și riscuri	53
4. Sectorul aprovizionării cu apă și canalizare.....	67
Evoluții majore și situația curentă.....	67
Analiza documentelor de politică în sectorul aprovizionării cu apă și canalizare.....	68
Proiectele bazate pe PPP: sumar al progresului și problemelor	74
Proiectele posibile bazate pe PPP: oportunități și riscuri	77
5. Învățând din experiența globală: ce funcționează bine și ce funcționează rău în modele PPP? ..	84
PPP în sectorul transporturilor.....	84
PPP în sectorul energetic.....	89
PPP în sectorul gestionării deșeurilor.....	91
PPP în sectorul apelor.....	94
6. Implicații și recomandări de politici	99
PPP în Moldova: problemele-cheie	99
Cum de urnit carul din loc? Măsuri și politici orizontale	100
Măsuri și politici verticale.....	101
Referințe bibliografice și legislative:	106

Introducere

Parteneriatul Public-Privat (PPP) este un model de parteneriat între unul sau mai mulți parteneri privați, pe o parte, și unul sau mai mulți parteneri publici, pe de altă parte, în cadrul căreia partenerul privat prestează un serviciu (semnificativ la scara unei economii, sector sau ramuri economice) dispunând de suficientă autonomie și motivații să genereze câștiguri de eficiență spre beneficiul tuturor părților implicate și a utilizatorilor finali. PPP este diferit de simpla achiziție (outsourcing) din partea unui partener public a unor lucrări sau servicii prestate de un partener privat în cadrul unor contracte cu un scop bine determinat, dar relativ îngust, ca și acoperire. Evident, în virtutea faptului că definițiile nu sunt perfecte, uneori este greu de delimitat în mod clar un proiect bazat pe PPP de un proiect implementat de un agent public în care de la un agent privat pur și simplu se achiziționează unele lucrări și servicii. Un element-cheie care permite identificarea unui proiect PPP este contractul de parteneriat care trebuie să stea la baza proiectului, care stabilește mecanismul de plată, divizarea riscurilor și responsabilităților partenerilor, durata, etc.

Deși puține la număr, proiectele bazate pe PPP au o anumită istorie și în Republica Moldova, cu toate că nu toți decidenții de politică conștientizează existența unor asemenea proiecte. În particular, prestarea serviciilor de transport urban a pasagerilor cu ajutorul microbuzelor de rută („maxi-taxiuri”) este în esență un Parteneriat Public-Privat. Însă proiectele PPP reprezintă mai degrabă niște experiențe episodice decât sistematice în managementul public din Republica Moldova.

În același timp, așteptările multor decidenți de politici din Republica Moldova față de „parteneriatul public-privat” sunt foarte mari, poate chiar exagerat de mari. Majoritatea managerilor din sectorul public, deși au o înțelegere foarte sumară a proiectelor PPP, tind să considere acest tip de proiecte ca pe o panacee pentru problemele cu care se confruntă sectoarele/domeniile pe care le administrează, inclusiv pentru problema deficitului de capital investițional. În realitate, proiectele PPP pot complementa, dar în nici un caz nu pot substitui, eforturile manageriale și resursele publice necesare pentru prestarea diferitor servicii publice. Experiența internațională demonstrează că în unele sectoare, în general, este foarte dificil de atras capital privat, ceea ce face și implementarea unor proiecte PPP destul de problematică.

Astfel, multe din problemele majore care împiedică dezvoltarea PPP în Republica Moldova își au originea în înțelegerea insuficientă sau eronată a acestui concept. Totodată, alte probleme care împiedică multiplicarea acestui tip de proiecte țin de barierele sistemice care împiedică dezvoltarea țării în ansamblu, cum ar fi corupția și ineficiența generală a managementului în sectorul public. Corupția, după cum este bine știut, distorsionează alocarea generală a resurselor în societate și canalizează o parte din resursele publice în buzunarele private. Ineficiența managementului public se manifestă prin lipsa inițiativei sau frica de a lansa asemenea inițiative, caracterul vag al documentelor de planificare strategică sau inflația de asemenea documente în unele sectoare, lipsa unor obiective și scopuri clare ce trebuie atinse. De aceea, chiar dacă vor fi înlăturate barierele verticale care provin din acte legislative/regulatorii, barierele orizontale menționate oricum vor continua să limiteze drastic perspectivele PPP-proiectelor.

Scopul acestui studiu este de a identifica care este situația curentă și perspectivele de dezvoltare ale proiectelor bazate pe PPP în Republica Moldova, care sunt principalele bariere și constrângeri în dezvoltarea acestui model de parteneriat. Aceste constrângeri pot fi orizontale (adică sunt specifice tuturor sectoarelor), dar pot fi verticale, specifice unui anumit sector. În cadrul acestui studiu sunt analizate aceste constrângeri orizontale și verticale care influențează implementarea proiectelor bazate pe PPP în patru importante sectoare: 1) transporturi, 2) energie, 3) gestionarea deșeurilor și 4) aprovizionarea cu apă și canalizare.

Structura studiului este corespunzătoare acestor obiective.

Primele patru capitole au o structură identică, fiecare axându-se pe unul din cele patru sectoare menționate. Fiecare din aceste capitole începe cu analiza generală a situației curente din sector, după care urmează o sinteză a celor mai importante obiective de dezvoltare adoptate de Guvern sau autoritățile regionale/locale pentru sectorul respectiv. Secțiunile cu numărul trei din primele patru capitole sunt dedicate progresului realizat în atingerea obiectivelor de dezvoltare cu ajutorul proiectelor bazate pe PPP, principalelor probleme și constrângeri din sectorul respectiv. Secțiunile cu numărul patru conțin câteva fișe de proiecte de dezvoltare care, în viziunea autorilor, ar putea fi implementate prin intermediul PPP. Aceste fișe includ asemenea aspecte ca: obiectivele concrete care pot fi atinse în cadrul proiectului respectiv, forma optimală de implementare (tipul contractului), constrângerile-cheie, propunerile de repartizare a riscurilor între parteneri, estimarea costurilor și divizarea responsabilităților.

Capitolul cinci realizează o sinteză a experienței internaționale în implementarea proiectelor bazate pe PPP în cele patru sectoare.

Ultimul capitol include o sinteză a principalelor probleme și recomandările de politici orizontale și verticale pe care autorii le-au adresat Guvernului Republicii Moldova.

Autorii datorează mulțumirile lor către mai mulți specialiști care au fost intervievați în procesul de elaborare a studiului. Printre aceștia se numără: Sandu Ghidirim (ofițer operațiuni, Departamentul Dezvoltare Durabilă, oficiul Băncii Mondiale în Moldova), Tanya Lujanskaya (expert independent), Ludmila Burlui (Proiect Energetic II, Banca Mondială) Vadim Ceban (Șef Direcție Generală Securitate și Eficiență Energetică, Ministerul Economiei), Maria Șendilă (Șef-adjunct Direcția Administrarea Proprietății Publice, Agenția Proprietății Publice) Veaceslav Guțuțui (Vice-ministru, Ministerul Construcțiilor și Dezvoltării Regionale, Tamara Guvir (Șef Direcție Prevenirea Poluării și Managementul Deșeurilor a Ministerului Mediului), Elena Creanga (Șef Serviciu Evidență și Control al Fondului Ecologic National), Mark Zweig și Dumitru Bilici (administratori „AVE Ungheni”), Tudor Meșină (Director Agenția de Dezvoltare Regională Centru), Dumitru Cojocar (specialist în implementarea proiectelor, Agenția de Dezvoltare Regională Nord), Maria Culeșov (director Agenția de Dezvoltare Regională Sud), primarilor orașelor Ungheni, Leova, Călărași, Orhei, Rezina, Drochia, Cimișlia și comunei Tătărauca Veche, directorilor SRL Magos din or. Drochia, Il Lada Fortuneac din or. Râșcani și întreprinderilor municipale de salubritate din Bălți și Căușeni, Oleg Cernei (șeful Comisiei pentru probleme ecologice din Consiliul Municipal Chișinău). În același timp, numai autorii sunt responsabili pentru concluziile și afirmațiile făcute, iar eventualele erori și omisiuni le aparțin.

1. Sectorul transporturilor

Situația curentă și evoluții generale

Tipurile de transport auto și feroviar reprezintă principalele verigi ale sectorului transporturilor din Republica Moldova, primul deținând întâietatea în domeniul transportului de pasageri (95% din total), iar cel de-al doilea – până în 2009 deținând primul loc în domeniul transportului de mărfuri (55,8% din total)¹. Conform datelor statistice pentru prima jumătate a anului 2010, ponderea celor două moduri de transport pe piața serviciilor de transport mărfuri practic s-au egalat, fiecare deținând câte jumătate din piață. Transportul naval și aerian au cote minore în volumul total de mărfuri și numărul de pasageri transportați. Amplasarea geografică a Republicii Moldova servește drept bună premisă pentru dezvoltarea sectorului transporturilor, din perspectiva creării unor centre de logistică care ar media fluxurile de mărfuri dintre Vest și Est și, mai cu seamă, dintre țările UE și CSI. Teritoriul Moldovei este traversat de coridorul pan-european IX care conectează țările scandinave cu sud-estul Europei și de 4 magistrale de importanță internațională: E58 (Austria – Rusia), E577 (Polonia – România), E581 (România – Ucraina) și E583 (Bulgaria – Ucraina)². Avantajul amplasării ar putea stimula atragerea capitalului privat în acest sector, inclusiv prin intermediul PPP.

Transportul auto

Constrângerea majoră în dezvoltarea transportului auto ține de calitatea extrem de proastă a infrastructurii rutiere. În Strategia infrastructurii transportului terestru pe anii 2008-2017 se menționează că penetrarea rețelei de drumuri publice este adecvată, dar calitatea acesteia este o constrângere esențială pentru dezvoltarea sectorului transportului rutier și a economiei în ansamblu. Astfel, dacă în anul 1992 circa 70% din rețeaua rutieră a Moldovei era considerată în stare bună sau satisfăcătoare, deja la finele anului 2006, când a fost elaborată Strategia, doar 7% din drumuri au mai primit același calificativ, restul 93% fiind în stare rea sau extrem de rea. În prezent, potrivit unor studii internaționale, Moldova are cea mai rea infrastructură rutieră din categoria țărilor din tranziție³. Alte probleme majore în dezvoltarea modului de transport auto sunt:

- Insuficiența centrelor de diagnosticare și deservire în localitățile din afara Chișinăului, în special pentru autocamioanele de mare tonaj, situație care duce la creșterea costurilor de deservire pentru companiile de transporturi ce activează în raioane.
- Parcurile urbane de autobuze și troleibuze sunt învechite. Majoritatea unităților de transport sunt cu vârsta de peste 10 ani, poluând mediul ambiant și compromițând respectarea standardelor de protecție a mediului pentru transportul auto.
- Multe unități de transport nu corespund standardelor minime pentru transportul pasagerilor, fapt ce afectează negativ securitatea și confortul pasagerilor.
- Un număr mare de operatori neautorizați creează o concurență neloială celor autorizați.
- Sistemul de finanțare a drumurilor nu permite o prognoză pe termen lung a mijloacelor financiare și respectiv nu poate asigura o finanțare sustenabilă a proiectelor investiționale, fapt ce afectează atractivitatea sectorului pentru investitorii privați⁴.

¹ BNS, 2009.

² Eugen Hristev, "Convergența sectorului de transporturi al Republicii Moldova către standardele Uniunii Europene", Chișinău 2008.

³ WEF, Travel&Tourism Competitiveness Report 2009.

⁴ Studiul "Investigarea transparenței și eficienței economice a utilizării Fondului Rutier al Republicii Moldova" menționează despre faptul că Fondul rutier care asigură finanțarea majorității lucrărilor de reparație și

Transportul feroviar

La moment, specializarea Î.S. „Calea ferată din Moldova” o constituie transportul de mărfuri. La finele anului 2009, prin intermediul acestei companii au fost transportate 55,8% din volumul total de mărfuri pe țară, dar în 2010 compania pierdut o cotă esențială din piață. Activitatea respectivă reprezintă și principala sursă de venit a întreprinderii, o parte din care este utilizat pentru subvenționarea serviciilor nerentabile de transport de pasageri. Un asemenea model de subvenționare încrucișată reprezintă o constrângere majoră pentru modernizarea infrastructurii feroviare. Ca și în cazul transportului rutier, o problema esențială a transportului feroviar ține de calitatea proastă a infrastructurii și a parcului de locomotive și vagoane de mărfuri și pasageri. Tergiversarea restructurării Î.S. „Calea ferată din Moldova” a conservat deficiențele sistemice în funcționarea acesteia și a dus la risipirea resurselor care alternativ puteau fi folosite pentru modernizarea infrastructurii⁵. Ale probleme importante sunt:

- Conflictul transnistrean creează costuri suplimentare legate de ocolirea regiunii.
- Comasarea în cadrul unei singure companii a unităților care deservește infrastructura, a celor care prestează servicii de transport de mărfuri și a unităților care prestează servicii de transport de pasageri duce la o repartizare inefficientă a resurselor companiei și complică mult procesul de evidență a costurilor și de planificare financiară.
- Î.S. „Calea ferată din Moldova” nu dispune de căi ferate electrificate, fapt ce determină dependența acestuia de carburanți de motorină care sunt mai scumpi.
- Persistă un deficit de întreprinderi specializate în deservirea și repararea locomotivelor și vagoanelor, Î.S. „Calea ferată din Moldova” apelând la astfel de servicii în Ucraina și Rusia.
- O serie de bariere din cadrul legal limitează participarea capitalului privat în dezvoltarea sectorului de transport feroviar.

Transportul naval

Moldova are două căi navigabile interne de scurgere liberă: râul Prut – E 80-07 – de la estuar până la or. Ungheni (407 km) și râul Nistru – E 90-03 - de la portul Belgorod-Dnestrovsk (Ucraina) până la portul Bender (228 km), incluzând două porturi moldovenești de importanță internațională: P80-62 – portul Giurgiulești (133 km) pe fluviul Dunărea și P90-03-02 – portul Bender (228 km) pe râul Nistru⁶. În ultimii ani (cu excepția anului 2009, care a fost un an de criză), volumul mărfurilor transportate prin intermediul transportului naval a crescut simțitor (2006 – 26,6%, 2007 – 17,7%, 2008 – 21,3%), dar sectorul are o pondere de piață nesemnificativă. Problemele sale majore sunt:

- Unele segmente ale râurilor nu sunt navigabile din cauza nămolirii și a neefectuării lucrărilor de menținere a adâncimilor garantate.
- Nivelurile apelor în râurile Nistru și Prut nu sunt stabile din cauza exploatării inefficiente a barajelor de pe căile navigabile interne.
- Degradarea fizică și morală a flotei de mijloace plutitoare și a construcțiilor hidrotehnice.

Întreținere a drumurilor este intra-bugetar, de primă generație, ceea ce afectează autonomia financiară în gestionarea acestuia. Deși, din 2010 se prevăd anumite cote fixe din veniturile din accize la carburanți care urmează a fi vărsate în Fond, veniturile și cheltuielile acestuia rămân a fi dependente de legile bugetelor anuale, semănând incertitudine în rândul potențialilor investitori și reducând capacitatea autorităților publice de resort să constituie PPP.

⁵ Strategia infrastructurii și transportului terestru pe anii 2008-2017, HG nr. 85 din 1 februarie 2008.

⁶ Concepția dezvoltării transportului naval în Republica Moldova, HG nr. 453 din 24 martie 2008.

- Majoritatea unităților și utilajelor de reparație a mijloacelor plutitoare se află sub jurisdicția autoproclamatei regiuni transnistrene.
- Nivelul redus de integrare cu alte tipuri de transport și organizarea la nivel redus a transportului inter-modal privează transportul naval de o cantitate substanțială de mărfuri.

Transportul aerian

Deși transportul aerian a Republicii Moldova este declarată o ramură strategică a economiei naționale, ponderea acestuia în sectorul transporturilor de mărfuri și pasageri este nesemnificativă. Pe parcursul anilor 2005-2008 doar 0,002% din volumul total de mărfuri au fost transportate pe căi aeriene, iar ponderea în volumul total de pasageri transportați a crescut de la 0,11% până la 0,15%. Cauzele fundamentale ale unei dezvoltări atât de modeste a sectorului țin de prețurile înalte pentru aceste tipuri de transport, precum și de o serie de bariere legale care împiedică accesul investițiilor străine în acest sector. Din cele 5 aeroporturi amplasate pe teritoriul Republicii Moldova (Chișinău, Bălți, Mărculești, Cahul și Tiraspol) doar Aeroportul Internațional Chișinău este utilizat pentru curse regulate. Aeroportul din Bălți, deși este certificat și deschis pentru transporturile de pasageri și mărfuri, este utilizat pentru zboruri ocazionale. Aeroportul din Cahul este certificat pentru operare doar pe timp de zi.

Analiza documentelor de politică în sectorul transporturilor

Documentele strategice principale în sectorul transporturilor sunt Strategia infrastructurii transportului terestru pe anii 2008-2017 și Strategia de dezvoltare a aviației civile în perioada anilor 2007-2012. Alte strategii care au tangențe cu sectorul transporturilor sunt Strategia Națională de Dezvoltare pe anii 2008-2011, Strategia de atragere a investițiilor și promovare a exporturilor pentru anii 2006-2015, precum și Strategiile de dezvoltare regională Nord, Centru și Sud. Majoritatea obiectivelor trasate în documentele menționate țin de reabilitarea și dezvoltarea infrastructurii de transport prin atragerea investițiilor noi și modernizarea cadrului instituțional și de management aferent gestionării infrastructurii. Documentele respective relevă un vast potențial pentru PPP, sub diverse forme, având în vedere atât deschiderea Guvernului pentru atragerea sectorului privat în atingerea obiectivelor stabilite, cât și stipularea expresă în documente a obiectivelor care pot fi atinse prin intermediul PPP. În continuare urmează o sinteză a prevederilor documentelor de politici în sectorul transporturilor, efectuată pentru a identifica obiectivele pretabile realizării prin intermediul proiectelor bazate pe PPP.

Strategia infrastructurii transportului terestru pe anii 2008-2017

Obiective generale

Strategia infrastructurii transportului terestru pe anii 2008-2017 (SITT) pornește de la premiza că structura actuală a rețelei rutiere și feroviare a Moldovei este în general adecvată și poate face față cerințelor traficului și obiectivelor de conexiune internă și internațională. Prin urmare, obiectivul de bază a Strategiei ține de eficientizarea și îmbunătățirea calității infrastructurii transportului terestru în vederea sporirii mobilității cetățenilor și al facilitării comerțului intern și extern. Cheltuielile totale pentru acțiunile stipulate în Strategie sunt estimate la 40,058 miliarde MDL (3,184 miliarde USD). Luând în considerație constrângerile bugetare ale Guvernului, mobilizarea acestor resurse va putea fi posibilă doar în parteneriat cu sectorul privat, PPP fiind una din opțiunile viabile în acest sens. Documentul identifică următoarele obiective pe termen scurt, mediu și lung⁷.

Obiective generale pe termen scurt:

⁷ Strategia infrastructurii transportului terestru pe anii 2008-2017, HG nr. 85 din 1 februarie 2008.

- Reabilitarea infrastructurii existente a transportului rutier și feroviar cu crearea unor condiții acceptabile de trafic pentru transportul de călători și mărfuri.
- Aranjamente instituționale care să ofere un cadru stabil pentru reabilitarea și întreținerea continuă a infrastructurii.

Obiective generale pe termen mediu:

- Perfecționarea procedurilor de întreținere a infrastructurii transportului, pentru a crea un sistem de întreținere și administrare mai eficient și durabil.
- Dezvoltarea infrastructurii cu îmbunătățirea ulterioară a calității infrastructurii și integrarea în rețelele europene de transport.

Obiective generale pe termen lung:

- Îmbunătățirea sistemelor de întreținere, trecerea la activități de întreținere pe bază de contract, inclusiv utilizarea unor sisteme moderne pentru evaluarea stării tehnice a drumurilor și optimizarea priorităților de întreținere și reparație.
- Atragerea noilor investiții în infrastructură, dacă necesitatea și justificarea acestor investiții sunt demonstrate prin studii de fezabilitate solide și minuțioase. noile investiții nu trebuie să dezafecteze mijloacele de la reabilitarea și întreținerea obiectelor existente de infrastructură.

Obiective specifice pentru transportul rutier

Având în vedere starea extrem de proastă a drumurilor naționale și locale, SITT prevede un plan de reabilitare a infrastructurii rutiere pe o perioadă de 10 ani, având drept obiectiv readucerea rețelei rutiere la o stare bună. Volumul investițiilor necesare atingerii acestui obiectiv sunt estimate la 2,836 miliarde USD (1,129 miliarde USD pentru drumurile naționale, 947 milioane USD pentru drumurile locale și 760 milioane USD pentru întreținere). Planul de reabilitare a infrastructurii rutiere include:

- Programul de reabilitare a întregii rețele de drumuri naționale și locale.
- Lucrările urgente de reparație și întreținere, efectuate pe drumurile considerabile „în stare rea”, până la demararea lucrărilor de reabilitare.
- Întreținerea ordinară (de rutină și periodică) a tuturor drumurilor reabilite, adică acoperirea cu strat nou de beton asfaltic sau tratamentul suprafeței cel puțin o dată la 8 ani.

Pentru fiecare an a fost elaborată câte o listă prioritizată a drumurilor propuse spre reabilite. Strategia prevede că, pe parcursul următorilor ani, toate contractele pentru întreținerea drumurilor să fie atribuite prin licitație competitivă, relevând orientarea Guvernului de a stimula participarea mai activă a companiilor private la îmbunătățirea calității infrastructurii rutiere. Documentul prevede posibilitatea constituirii parteneriatelor public-private de tipul Build-Operate-Transfer (BOT) pentru unele proiecte capitale, precum și contracte de întreținere și management pe perioade de timp de 3-5 ani.

Posibilitatea aplicării principiului PPP este stipulat[expres în Strategie la capitolul implementării investițiilor noi în infrastructura rutieră. În acest sens se Strategia propune elaborarea unui plan de investiții pe un termen de 5 ani (2013-2017) pentru:

- Îmbunătățirea calității drumurilor existente.
- Îmbunătățirea accesului către zonele de importanță strategică (Portul de la Giurgiu).
- Asigurarea tuturor localităților cu acces la rețeaua drumurilor publice.
- Construcția drumurilor de ocolire a localităților.

Obiective specifice pentru transportul feroviar

Planul de reabilitare a sistemului feroviar este axat pe reabilitarea liniilor ferate și îmbunătățirea sistemului de întreținere a materialului rulant. Costurile estimate pentru reabilitarea infrastructurii feroviare sunt de circa 785 milioane MDL pentru reabilitarea a 350 km de cale ferată pe o perioadă de 3 ani. Sursa anticipată pentru finanțarea acestor cheltuieli este bugetul de stat. Strategia nu estimează volumul mijloacelor necesare pentru a asigura întreținerea adecvată a materialului rulant. Conform Strategiei, restructurarea CFM va reduce cheltuielile operaționale, mijloacele financiare economisite urmând a fi utilizate la întreținerea materialului rulant. Deși Strategia nu prevede în mod expres posibilitatea constituirii parteneriatelor public-private pentru reabilitarea transportului feroviar, aceasta ar putea fi modificată, pentru a permite semnarea unor contracte de tip BOT în vederea diminuării presiunilor asupra bugetului de stat.

Strategia menționează restructurarea CFM în companii comerciale separate, prin divizarea întreprinderii în 3 unități distincte: întreținerea infrastructurii feroviare, transportul de mărfuri și transportul de pasageri. Un asemenea model de restructurare ar crea premise pentru constituirea parteneriatelor public-private în cadrul fiecărei unități, de exemplu în baza contractelor de management sau a contractelor de operare și întreținere. În baza PPP ar fi posibilă și implementarea planului de dezvoltare a infrastructurii feroviare specificat în Strategie. Prioritatea de bază în vederea atragerii investițiilor noi în domeniul respectiv este diversificarea legăturilor internaționale:

- Tronsonul nou de cale ferată Cahul – Giurgiulești.
- Legătura feroviară peste râul Nistru spre Iampol (Ucraina).
- Restabilirea sectorului Basarabeasca-Berezino.
- Electrificarea și noua linie de cale ferată cu ecartament european Chișinău – Ungheni.

Obiective specifice pentru transportul urban

Cu ajutorul PPP ar putea fi implementate și obiectivele strategice de bază ale transportului urban din Moldova. Obiectivele relevante pe termen lung sunt:

- Funcționarea transportului public cu costuri accesibile pentru utilizatori și bugetul public.
- Îmbunătățirea calității serviciilor.

Obiective relevante pe termen mediu și scurt sunt:

- Dezvoltarea optimă a rețelei străzilor și a infrastructurii transportului.
- Eficientizarea sistemului de transport.
- Optimizarea gestionării transportului public urban de călători.
- Optimizarea rețelei transportului public urban.

Strategia de dezvoltare a aviației civile în perioada anilor 2007-2012

În această strategie, obiectivele relevante pentru PPP sunt următoarele trei: 1) modernizarea infrastructurii la sol; 2) modernizarea parcului de aeronave; și 3) dezvoltarea sectorului „aviației ușoare”. Acestea sunt relevante deoarece vizează dezvoltarea infrastructurii aviației civile, iar resursele financiare și manageriale necesare implementării acestora ar putea fi disponibilizate prin atragerea capitalului privat în cadrul unor PPP.

Modernizarea infrastructurii la sol (în special ce ține de aeroporturi) vizează următoarele aspecte:

- Echiparea mai bună a aeroportului Chișinău, astfel încât, din punct de vedere operațional, să poată fi exploatat pe orice timp (Categorie II) – către anul 2010.
- Identificarea și realizarea măsurilor pentru eficientizarea economică a aeroporturilor din Republica Moldova (Cahul/Bălți) - până în 2012, încurajarea și stimularea investițiilor, inclusiv a celor private, în aceste aeroporturi.
- Crearea Zonei Economice Libere, în baza aeroportului Mărculești, prin elaborarea studiului de preferezabilitate privind crearea Zonei Economice Libere "Aeroportul Mărculești" și crearea unui centru regional de logistică de tip cargo în cadrul acestei Zone.
- Perfecționarea sistemelor de securitate pe aeroportul Chișinău.
- Examinarea posibilității de restabilire a aerodromurilor din centrele raionale în contextul dezvoltării segmentului de transporturi aeriene interne și disponibilitatea operatorilor aerieni de a folosi aceste aerodromuri.
- Modernizarea utilajului și echipamentului destinat deservirii la sol a pasagerilor și aeronavelor.
- Asigurarea capacității de primire a pasagerilor pe aeroportul Chișinău, în perspectiva aderării la Uniunea Europeană, separarea corespunzătoare a fluxurilor de pasageri.
- Efectuarea unui studiu de impact privind zgomotul pe aeroport, stabilirea de măsuri tehnice și operaționale, inclusiv de restricții, după caz, pentru limitarea zgomotului.

În scopul modernizării și completării parcului, se planifică:

- Crearea unei companii de leasing, care va acorda servicii în condiții favorabile (dobândă bancară redusă) pentru procurarea aeronavelor de către operatorii autohtoni.
- Continuarea practicii de exploatare a aeronavelor de tipul AIRBUS 320, luate în leasing operațional sau financiar.

În direcția dezvoltării aviației ușoare, se prevăd următoarele acțiuni relevante pentru PPP:

- Atragerea sectorului privat în crearea infrastructurii pentru aplicarea „aviației ușoare” (construcția suprafețelor de aterizare/decolare, a încăperilor specializate de păstrare și întreținere a utilajelor etc.).
- Perfecționarea programului de instruire a piloților și cadrelor de deservire pentru „aviația ușoară”.
- Crearea condițiilor și asigurarea aeronavelor cu combustibil, piese de schimb, centre de deservire tehnică și alte materiale necesare.
- Restabilirea și dezvoltarea continuă a activității aviației sanitare.
- Crearea întreprinderilor de prestare a serviciilor de aero-turism.

Strategia Națională de Dezvoltare pe anii 2008-2011

Necesitatea dezvoltării infrastructurii de transport este stipulată și în documentul strategic de bază a Guvernului – Strategia Națională de Dezvoltare pe anii 2008-2011. O bună parte din obiectivele stipulate ar putea fi implementate în cadrul PPP, având în vedere și faptul că SND încurajează constituirea PPP, în special în domeniul utilităților publice. O bună parte din obiectivele sectoriale menționate în documentele strategice relevante se regăsesc și în SND. Astfel, în vederea dezvoltării și menținerii unui sistem de transport auto modern, sigur și conectat la arterele paneuropene, SND prevede următoarele măsuri relevante în lumina PPP:

- Crearea unui mecanism fiabil și stabil de finanțare pentru întreținerea drumurilor.
- Construirea magistralelor noi conform standardelor de calitate europene.
- Introducerea unui sistem de control al greutateii pe axă pentru a preveni degradarea în continuare a drumurilor.
- Conectarea eficientă a principalelor artere auto din Republica Moldova la rețelele de transport europene și la cele ale partenerilor economici regionali (România și Ucraina).
- Adoptarea bazei legislative necesare și crearea parteneriatelor public-private în infrastructura de transport.

Pentru modernizarea sistemului de transport feroviar, SND prevede următoarele măsuri:

- Renovarea drumurilor feroviare de importanță majoră existente.
- Examinarea oportunității construirii unor tronsoane cu ecartament european pentru a asigura accesul facilitat al exporturilor moldovenești pe piața Uniunii Europene.
- Modernizarea materialului rulant al transportului de pasageri și mărfuri în vederea sporirii calității, a siguranței și a vitezei serviciilor prestate.

SND mai prevede programe care țin de:

- Valorificarea beneficiilor furnizate de construirea portului Giurgiulești.
- Sporirea capacității aeroportuare în segmentul cargo prin modernizarea și transformarea unor aeroporturi existente în centre de logistică.

Strategia de atragere a investițiilor și promovare a exporturilor pentru anii 2006-2015

Atractivitatea investițională și competitivitatea internațională a țării depinde la modul direct de calitatea infrastructurii de transport. Necesitatea dezvoltării serviciilor de transport și infrastructuri, este stipulată expres în Strategia de atragere a investițiilor și promovare a exporturilor (2006-2015). Prin această strategie, Guvernul prevede implementarea mecanismului PPP în infrastructură, în special, în acele sectoare unde sunt necesare investiții majore și în funcție de importanța strategică a acestora pentru economia națională. În Strategie sunt specificate formale/elementele specifice ale implementării PPP în contextul dezvoltării infrastructurii tehnice, cum ar fi:

- Concesiunea.
- Fondarea unor întreprinderi mixte prin selectarea investitorilor potențiali pentru proiectele investiționale strategice.
- Majorarea capitalului social al întreprinderilor existente din contul investitorilor.
- Transmiterea unor active în administrarea fiduciară.

Strategiile de dezvoltare regională: Nord, Centru și Sud

Reabilitarea și modernizarea rețelei de drumuri este specificată și în strategiile de dezvoltare regională Nord, Centru și Sud. Acestea presupun reconstrucția, reabilitarea și amenajarea drumurilor regionale, în special a drumurilor care conectează regiunile la arterele naționale. Strategia pentru Regiunea de Dezvoltare Nord prevede dezvoltarea infrastructurii și serviciilor aeroportuare ale aeroporturilor de la Bălți și Mărculești. Obiectivele respective, ca și în cazul celor menționate în alte strategii, ar putea fi implementate în baza PPP. Totodată, pe baza PPP ar putea fi realizat obiectivul stipulat în Strategia de dezvoltare regională Sud de reabilitare a punctelor de acces (construcția podurilor peste Prut, reabilitarea nodurilor feroviare, construcția utilităților necesare creării parcurilor industriale etc.).

Sumar: principalele obiective care ar putea fi realizate în baza PPP

Luând în considerație faptul că infrastructura în ansamblu, dar mai ales cea de transport, este „câlcâiul lui Achille” pentru Moldova, parteneriatele public-private vor trebui utilizate pe larg în vederea reabilitării și dezvoltării acesteia. PPP vor putea îmbrăca diverse forme: contracte de management și întreținere pentru eficientizarea administrării infrastructurii existente, concesiuni de operare și întreținere pentru drumurile deja existente, acorduri BOT pentru rețele de transport noi, acorduri Build-Own-Operate pentru modernizarea materialului rulant etc. Mai jos urmează un sumar al principalelor obiective naționale și regionale de dezvoltare în domeniul transporturilor la realizarea cărora ar putea contribui în mod realist proiecte implementate pe baza PPP.

- *Îmbunătățirea calității drumurilor rutiere existente.* Exemple de posibile proiecte PPP: concesionarea unei porțiuni de drum pe o perioadă de 20-25 ani pentru întreținerea și/sau reabilitarea acesteia de către partenerul privat; construcția de către partenerul privat a unui drum nou cu aplicarea taxelor de acces (toll road)).
- *Îmbunătățirea accesului rutier către zonele de importanță strategică (de exemplu, la Portul de la Giurgiulești).* Exemple de posibile proiecte PPP: concesionarea porțiunilor de drum de acces pentru reabilitarea și/sau întreținerea acestora de către o companie privată; construcția de către partenerul privat a unui drum nou cu aplicarea taxelor de acces (toll road).
- *Asigurarea tuturor localităților cu acces rutier la rețeaua drumurilor publice.* Exemplu de posibil proiect PPP: concesionarea unor porțiuni de drumuri locale în gestiunea partenerului privat cu participarea financiară a autorităților publice (ex: 15-25% din volumul investiției necesare).
- *Construcția drumurilor de ocolire a localităților.* Exemplu de posibil proiect PPP: construcția drumurilor și ulterioara întreținere a acestora de către partenerul privat pe o durată de 20-25 ani cu aplicarea taxelor de acces, după care porțiunea de drum este transmisă partenerului public.
- *Construirea magistrelor noi conform standardelor de calitate europene.* Exemplu de posibil proiect PPP: construcția magistrelor și întreținerea acestora de către partenerul privat pe parcursul a 20-25 ani cu aplicarea taxelor de acces.
- *Dezvoltarea optimă a rețelei urbane a străzilor și a infrastructurii transportului.* Exemple de posibile proiecte PPP: transmiterea în gestiune privată a unor porțiuni de străzi pe o perioadă de 20-25 ani; confecționarea, instalarea și întreținerea semnelor și indicatoarelor rutiere de către o companie privată pe o anumită perioadă de timp; transmiterea în gestiune mai multor companii private, pentru o perioadă de 20-25 ani, a garilor auto și feroviare și a unităților de întreținere și reparație a capitalului rulant.
- *Optimizarea gestionării transportului public urban de călători.* Exemple de posibile proiecte PPP: concesionarea unor rute de transport urban de călători operatorilor privați pe o perioadă de 20-25 ani, întreținerea parcului de troleibuze/autobuze fiind asigurat de operatorul privat, iar colectarea taxelor ar putea fi efectuată atât de partenerul public, cât și de cel privat (în dependență de tipul contractului).

Totodată, documentele de politici identifică o serie de obiective care ar putea fi „convertite” în mod direct în proiecte PPP:

- Dezvoltarea conexiunii feroviare peste râul Nistru spre Iampol (Ucraina).
- Restabilirea sectorului Basarabeasca-Berezino.
- Electrificarea și noua linie de cale ferată cu ecartament european Chișinău – Ungheni.

- Construirea unor tronsoane cu ecartament european pentru a asigura accesul facilitat al exporturilor moldovenești pe piața Uniunii Europene.
- Crearea Zonei Economice Libere, în baza aeroportului Mărculești, prin elaborarea studiului de fezabilitate privind crearea Zonei Economice Libere „Aeroportul Mărculești” și crearea unui centru regional de logistică de tip Cargo în cadrul acestei Zone.
- Crearea unei companii de leasing, care va acorda servicii în condiții favorabile pentru procurarea aeronavelor de către operatorii autohtoni.
- Continuarea practicii de exploatare a aeronavelor de tipul AIRBUS 320, luate în leasing operațional sau financiar.

Proiectele bazate pe PPP: sumar al progresului și problemelor

În ramurile analizate din cadrul sectorului transporturilor au fost identificate două seturi de constrângeri critice pentru dezvoltarea PPP: bariere de ordin regulator și bariere de ordin sistemic. Acestea vor fi prezentate în continuare la analiza separată a fiecărei ramuri.

În cadrul analizei au fost studiate următoarele acte legislative:

- Codul transportului auto aprobat prin Legea nr. 116-XIV din 29 iulie 1998. Au fost depistate deficiențe care împiedică dezvoltarea proiectelor PPP în articolul 36, al. (2).
- Codul transportului feroviar nr. 309-XV din 17.07.2003. Au fost depistate deficiențe în articolul 8, al. (1), articolul 13, al. (2) și al. (3).
- Codului navigației maritime comerciale al Republicii Moldova aprobat prin Legea nr. 599-XIV din 30.09.1999. Nu au fost depistate careva deficiențe.
- Strategia de dezvoltare a aviației civile în perioada anilor 2007-2012, Hotărârea Guvernului nr. 987 din 30 august 2007. Au fost depistate deficiențe la punctele 6 și 30.
- Legea fondului rutier nr. 720 din 02.02.1996. Au fost depistate deficiențe în articolul 2, al.(3).

Transportul auto

Transportul auto de mărfuri și pasageri, cu excepția transportului urban prin intermediul autobuzelor și troleibuzelor, este practic integral liberalizat, iar dezvoltarea acestuia, pe parcursul ultimilor ani, a avut loc, preponderent, pe baza capitalului privat. Luând în considerație faptul că parteneriatele public-private sunt create, de obicei, în sectoarele unde nu se dorește o liberalizare deplină, importanța acestora pentru sectorul transportului auto este limitată la dezvoltarea infrastructurii transportului auto și la prestarea serviciilor de transport urban de pasageri prin intermediul troleibuzelor și autobuzelor. În acest caz, statul ar putea renunța la monopolul asupra prestării acestor tipuri de servicii pentru o anumită perioadă de timp în vederea sporirii eficienței și calității serviciilor respective.

Totodată, în cazul serviciilor de transport, autoritatea publică poate menține controlul asupra tarifelor de călătorie, astfel încât operatorii privați nu vor putea face abuz de poziția acestora pe piață. Totuși, prevederea în acest sens din Codul transporturilor auto conform căreia tarifele pentru transporturile de călători și bagaje în traficul urban se aprobă anume de autoritățile administrației publice locale ar putea servi drept o piedică pentru motivarea operatorilor privați să formeze PPP în acest domeniu. Cauza majoră constă în faptul că orice companie privată înțelege că de cele mai dese ori tarifele îndeplinesc funcții sociale și, respectiv, nu acoperă integral costurile astfel încât să permită o funcționare normală a întreprinderilor în acest sector fără aplicarea subvențiilor. Prin urmare, proiectele PPP în sectorul transportului urban de călători ar putea să se limiteze doar la cazurile când

riscul comercial este în măsură considerabilă asumat și de autoritățile publice. Aceasta înseamnă că partenerul public va fi responsabil de compensarea costurilor care nu sunt acoperite de tariful stabilit de APL și/sau acordarea unor garanții partenerului privat cu privire la nivelul minim de încasări.

În ceea ce ține de proiectele PPP în domeniul infrastructurii rutiere, o problemă majoră care afectează esențial viabilitatea acestora ține de deficiențele sistemice de finanțare din sursele bugetare. Astfel, modelul actual de formare și utilizare a fondului rutier, în pofida recentelor modificări legislative, nu asigură o predictibilitate pe termen lung privind volumul mijloacelor disponibile pentru finanțarea lucrărilor de reabilitare a drumurilor. Prin urmare, companiile private nu dispun de garanții ferme privind recuperarea investițiilor, iar planificarea pe termen lung a veniturilor și cheltuielilor este practic imposibilă. Aceasta este o barieră în calea proiectelor PPP care implică angajamente financiare ferme pe termen lung din partea autorităților publice sau partajarea riscului comercial dintre operatorul privat și partenerul public, deoarece realizarea angajamentelor luate de autoritățile publice nu va fi credibilă pentru partenerii privați. Totodată, este afectată și credibilitatea proiectelor care presupun garantarea de către autoritatea publică a unui nivel minim al veniturilor (partajarea riscului comercial) deoarece partenerul privat nu are la dispoziție nici o garanție clară cu privire la capacitatea statului de a compensa un eventual nivel insuficient al cererii.

O constrângere majoră de ordin sistemic este fluxul modest al traficului rutier, ceea ce limitează profitabilitatea investițiilor efectuate în infrastructura rutieră. Astfel, pe majoritatea drumurilor din Republica Moldova intensitatea medie zilnică a traficului rutier variază între 2000 și 4000 unități, în timp ce experiența internațională sugerează că pentru proiectele de reabilitare acest indicator ar trebui să fie de minim 6000 unități. Această deficiență va afecta, în primul rând, viabilitatea proiectelor PPP bazate pe aplicarea taxelor de acces unde volumul încasărilor nu va fi suficient pentru acoperirea costurilor și recuperării investiției în perioada planificată. În special, aceasta se referă la proiectele de construcție a drumurilor noi (magistralelor, drumurilor de ocolire, de acces etc.) unde, conform experienței internaționale, taxele de acces sunt aplicate cel mai des.

Transportul feroviar

Spre deosebire de transportul auto, accesul capitalului privat în transportul feroviar este mult mai dificil. Transportul pe calea ferată constituie monopol natural și este o parte componentă a sistemului unitar de transport al Republicii Moldova, fiind reprezentat de Î.S. „Calea Ferată din Moldova”, care administrează activitatea de producție și cea financiară a subdiviziunilor structurale și desfășoară activități potrivit principiilor reglementării de stat și ale autogestiei economico-financiare⁸. Luând în considerație faptul că majoritatea proiectelor PPP sunt dezvoltate în sectoare unde, anterior, au existat monopoluri naturale de stat, asemenea proiecte ar putea fi implementate cu succes în sectorul transportului feroviar. Astfel, pe de o parte statul va reuși să atragă resurse financiare și know-how-ul managerial din partea mediului privat, iar pe de altă parte va menține controlul parțial asupra sistemului (ex: controlul asupra aplicării tarifelor de călătorie, graficul și geografia rutelor etc.). Un exemplu de asemenea proiecte ar fi divizarea Î.S. „Calea Ferată din Moldova” în 3 unități comerciale specializate în transport de mărfuri, transport de călători și întreținerea infrastructurii și a materialului rulant și transmiterea acestora în gestiunea unor companii private pentru o anumită perioadă de timp.

Totuși, o bună funcționare a parteneriatelor public-private în orice sector depinde de capacitatea cadrului legal de a reglementa eficient asemenea activități. Or, în cazul sectorului transportului feroviar s-au depistat anumite lacune legislative care ar putea împiedica dezvoltarea proiectelor PPP. Astfel, Codul transportului feroviar stipulează expres că „patrimoniul întreprinderilor, organizațiilor, instituțiilor și obiectelor de transport feroviar care asigură nemijlocit procesul de transportare și

⁸ Curtea de Conturi, Hotărâre nr. 76 din 10.11.2006 privind raportul asupra reviziei financiare și eficienței gestionării patrimoniului public la Î.S. „Calea Ferată din Moldova” în perioada 2003-2005.

executare a lucrărilor de intervenție și repunere în funcțiune constituie, în exclusivitate, proprietate publică”⁹. Prevederea respectivă limitează posibilitatea constituirii proiectelor PPP care implică transferarea dreptului de proprietate către partenerul privat (ex: Build Operate Own). Mai mult decât atât, același document stipulează sursele de finanțare a investițiilor în sectorul feroviar. Conform articolului 13, al. (2): „construcția și reconstrucția liniilor ferate publice (magistrale) și a obiectelor cu destinație de mobilizare, precum și achiziționarea materialului rulant feroviar se consideră necesități de stat și se efectuează din contul mijloacelor bugetului de stat și mijloacelor proprii ale căii ferate”. Conform aliniatului (3): „construcția și reconstrucția liniilor ferate (inclusiv electrificarea), gărilor, pasarelelor, tunelurilor, platformelor pentru călători și a altor obiecte ale transportului feroviar, destinate prestării de servicii către populația din zonă, achiziționarea de trenuri pentru traficul suburban pot fi efectuate din contul mijloacelor bugetului de stat, bugetelor locale, mijloacelor proprii ale căii ferate, precum și din contul contribuțiilor benevole ale organizațiilor și cetățenilor interesați”. Aceste prevederi împiedică dezvoltarea parteneriatelor public-private bazate pe participarea operatorilor privați la finanțarea planurilor investiționale. Luând în considerație insuficiența mijloacelor financiare aflate la dispoziția autorităților publice, posibilitatea implementării proiectelor PPP se limitează doar la unele contracte de management cu partenerii privați. Evident nu putem exclude și schemele PPP potrivit cărora partenerul public ar putea disponibiliza resursele financiare necesare prin intermediul contractării unui credit, ceea ce ar face posibilă implementarea unor proiecte de tip BOT (Build Operate Transfer), unde responsabilitatea de finanțare integrală a investiției revine partenerul public.

Una din puținele oportunități pentru constituirea unor proiecte de PPP, constă în semnarea contractelor de transport pe termen lung dintre Î.S. „Calea Ferată a Moldovei” și expeditorii de mărfuri care execută sistematic transporturi de mărfuri. Astfel, între operatorul privat și întreprinderea de stat se încheie un contract conform căruia primul obține dreptul de utilizare a vagoanelor și containerelor pentru o anumită perioadă de timp, pentru care expeditorul de mărfuri achită plăți speciale de utilizare, calculate cu ora și stabilite de Regulamentul tarifar.

Transportul naval

În pofida avantajelor ce țin de costurile reduse și impact ecologic minim specific transportului naval, acesta a rămas în afara intereselor investitorilor privați (excepția notabilă este Portul Internațional Liber „Giurgiulești”). Cauza majoră constă în nămolirea râurilor și neefectuarea lucrărilor de mentinere a adâncimilor garantate, astfel încât râurile Prut și Nistru nu sunt navigabile pe unele sectoare. Insuficiența investițiilor publice pentru întreținerea adecvată și reconstrucția căilor navigabile interne și modernizarea instalațiilor hidrotehnice (proprietate publică a statului), rămâne o constrângere majoră pentru dezvoltarea acestui tip de transport. Participarea companiilor private în acest sector s-a limitat la prestarea serviciilor de transport de pasageri și arendarea mijloacelor plutitoare de la companiile de stat pentru transportul de mărfuri.

Capitalul privat are o pondere infimă în sector și aceasta în pofida unui cadru regulator relativ deschis. Potrivit Codului navigației maritime comerciale al Republicii Moldova, sunt în vigoare toate tipurile de proprietate asupra navelor. Totodată, pot desfășura navigație maritimă comercială (care presupune și navigația pe căile de comunicație pe apele interioare) persoanele juridice și fizice care au în posesiune, în folosință și/sau la dispoziție nave și care dețin, în cazurile stabilite de legislație, licențe, eliberate de autoritățile competente, pentru practicarea unei astfel de activități¹⁰. Mai mult decât atât, Concepția dezvoltării transportului naval stipulează necesitatea atragerii capitalului privat

⁹ Codul transportului feroviar, nr. 309-XV din 17.07.2003, art. 8, al. (1),

¹⁰ Lege pentru aprobarea Codului navigației maritime comerciale al Republicii Moldova nr. 599-XIV din 30.09.1999, art. 4 și art. 20, al (1).

pentru modernizarea infrastructurii aferente transportului naval, fapt ce sugerează deschiderea autorităților privind constituirea parteneriatelor public-private în acest sector.

Transportul aerian

Potrivit Strategiei de dezvoltare a aviației civile în perioada anilor 2007-2012¹¹, cota companiilor aeriene naționale pe piața transporturilor de pasageri nu trebuie să fie mai mică de 75%, iar cea a companiilor străine nu poate depăși 25%. Mai mult decât atât, punctul 30 din Strategie stipulează clar că Administrația de Stat a Aviației Civile – organul central de specialitate al administrației publice de conducere, coordonare și exercitare al controlului¹² - va asigura apărarea intereselor companiilor aeriene moldovenești la încheierea acordurilor internaționale privind serviciile aeriene între Republica Moldova și alte state. Implementarea acestei prevederi se exprimă prin promovarea intereselor companiilor cu capital autohton, fapt ce afectează esențial climatul concurențial pe piață și restricționează accesul investitorilor străini. Sectorul de transport aerian de pasageri este dominat de Î.S. Compania Aeriană „Air Moldova” (deținând o cotă de peste 50% din piață). Ponderea proprietății private în sectorul transportului aerian este mică și în descreștere pe parcursul ultimilor ani: în transportul de pasageri s-a diminuat de la 30,4% în 2005 la 15% în 2008, iar în transportul de mărfuri s-a diminuat de la 15,6% în 2005 la 6% în 2008. Tratatul discriminatoriu al investitorilor privași și străini va servi în continuare drept o barieră semnificativă la derularea proiectelor PPP.

Sinteza celor mai importante proiecte PPP implementate în sectorul transporturilor

Cadrul macroeconomic și politic instabil, insuficiența mijloacelor bugetare (pentru proiectele care necesită o participare activă a autorităților publice la finanțarea programului investițional), precum și unele lacune legislative, menționate la începutul acestui capitol, au fost principalele constrângeri pentru dezvoltarea proiectelor PPP în Republica Moldova. Legea care definește conceptul de PPP, mecanismele de implementare și formele de PPP a intrat în vigoare abia în 2008¹³. Dar o serie de proiecte investiționale cu implicarea companiilor private, deși nu au fost formal declarate ca fiind PPP, de facto corespund criteriilor specifice acestor forme de colaborare. În urma analizei sectorului transporturilor au fost identificate următoarele proiecte care pot fi considerate ca fiind proiecte PPP:

- Activitatea Portului Internațional Liber „Giurgiulești”.
- Implementarea sistemului de cartele tahografice în transportul rutier public de pasageri și marfă (este recunoscută oficial ca PPP).
- Rutele urbane și inter-urbane de pasageri prin intermediul autocarelor și maxi-taxiurilor.
- Concesionarea parcării auto a Aeroportului Internațional Chișinău (aflat la etapa de proiect).

Portul Internațional Liber „Giurgiulești”

Scurtă descriere: Una din cele mai mari investiții din ultimii ani din Republica Moldova – modernizarea Portului Internațional Liber „Giurgiulești” (PILG) – constituie o schemă clasică de PPP. PILG are statut de zonă economică liberă pe teritoriul căruia funcționează un terminal petrolier, un port marfar și o zonă industrială. Portul este accesibil pentru navele maritime și este unica poartă de acces a țării la rețelele de transport maritim. La moment acesta reprezintă un centru regional de logistică și o zonă prielnică pentru activitatea antreprenorială grație facilităților fiscale și vamale oferite rezidenților și garanțiilor cu privire la menținerea acestor facilități.

Obiectul PPP: Reconstrucția și modernizarea infrastructurii Portului Internațional Liber „Giurgiulești” (PILG) compusă dintr-un terminal petrolier, un terminal de mărfuri și o zonă industrială.

¹¹ Hotărârea Guvernului nr. 987 din 30 august 2007.

¹² Legea aviației civile nr. 1237-XIII din 09.07.97, art. 4, al. (1).

¹³ Lege nr. 179 din 10.07.2008 cu privire la parteneriatul public-privat.

Forma de contract PPP: Contract de arendă. Statul acordă în arendă terenul pe care își desfășoară activitatea PILG.

Durata PPP: PILG este întemeiat pe un termen de 25 de ani.

Investitorul General, Proprietarul și Operatorul: „Danube Logistics” SRL. În 2004 compania a semnat Acordul de Investiții cu Guvernul Republicii Moldova.

Drepturile de proprietate: teritoriul pe care este amplasat PILG (120 ha) constituie proprietatea statului și este transmis în arendă Investitorului General. Întreaga infrastructură din perimetrul portului constituie proprietatea privată „Danube Logistics” SRL.

Obligațiile partenerului public:

- Transmiterea teritoriului Portului Internațional în arendă Investitorului General pentru activitatea planificată a acestuia.
- Asigurarea pazei la hotarele portului.
- Desemnarea unui reprezentant al Guvernului în PILG cu scopul respectării prevederilor legislației din domeniu și a Acordului de Investiții, precum și a asigurării dezvoltării normale a portului.
- Acordarea de asistență investitorilor și rezidenților.
- Înregistrarea/anularea înregistrării rezidenților, eliberarea/suspendarea/retragerea certificatelor/autorizațiilor de funcționare.
- Participarea la soluționarea conflictelor apărute între rezidenți și autoritățile publice.
- Menținerea bazei de date cu privire la activitatea PILG.
- Acordarea de facilități fiscale rezidenților PILG.
- Acordarea garanțiilor Investitorului General și rezidenților împotriva înrăutățirii condițiilor de activitate în urma intrării în vigoare a unor noi legi sau a completării celor existente (conservarea regimului vamal și fiscal până în 2030).

Obligațiile partenerului privat:

- Administrarea portului și coordonarea activității de dezvoltare a teritoriului lui.
- Achitarea taxelor pentru trecerea terenurilor portului din categoria terenurilor cu destinație agricolă în categoria terenurilor cu destinație industrială. Plata se face anual, în tranșe, în decurs de 10 ani, începând cu al șaselea an al termenului de acțiune a Acordului de investiții¹⁴.
- Asigurarea pazei pe întreg teritoriul portului.
- Crearea și deservirea infrastructurii în limitele teritoriului portului.
- Plata taxelor navale în corespundere cu legislația în vigoare.

Evident, una din atracțiile majore oferite de Guvern investitorilor din PILG ține de aplicarea unui **regim fiscal** prietenos derulării afacerilor. Acest regim fiscal include:

¹⁴ Lege nr. 8 din 17.02.2005 cu privire la Portul Internațional Liber “Giurgiulești”.

- Scutiri de TVA și accize pentru mărfurile (serviciile) introduse pe teritoriul portului din afara teritoriului vamal al Republicii Moldova, din teritoriul vamal al Republicii Moldova, precum și de pe teritoriul altor zone economice libere din Republica Moldova.
- Scutiri de accize pentru mărfurile (serviciile) scoase de pe teritoriul portului în afara teritoriului vamal al Republicii Moldova.
- Aplicarea TVA de 0% pentru mărfurile (serviciile) introduse pe teritoriul portului de pe restul teritoriului vamal al Republicii Moldova.
- Scutirea de TVA pentru alte investiții în infrastructura portului și pentru serviciile de arendă și subarendă.

Implementarea sistemului de cartele tahografice în transportul rutier public de pasageri și marfă

Scurtă descriere: Necesitatea implementării sistemelor de tahografe digitale este determinată de Directiva ECE/TRANS/SC.1/2006/8 din 2 august 2006 care prevede că pentru țările care nu sunt membre ale Comunității Europene, termenul limită pentru implementarea tahografelor digitale este de 16 iunie 2010. Prin urmare, a fost elaborat un studiu de fezabilitate care analizează posibilitatea contractării unei companii private care ar presta servicii de emitere a cartelelor tahografice¹⁵.

Obiectul proiectului: producerea, personalizarea, furnizarea și eliberarea cartelelor tahografice personalizate în vederea implementării sistemului tahografului digital în Republica Moldova în conformitate cu cerințele UE.

Forma de contract: contract de prestări servicii.

Tipul de PPP: Design, producție, dezvoltare, operare, mentenanță și transfer.

Durata proiectului: 5 ani.

Obligațiile partenerului public:

- Preluarea, validarea și înregistrarea în sistemul de înregistrare a datelor necesare pentru emiterea cartelelor tahografice.
- Distribuirea în teritoriu a cartelelor tahografice, către utilizatorii finali.
- Efectuarea comenzii privind furnizarea cartelelor tahografice și achitarea conform contractului PPP.

Obligațiile partenerului privat:

- Personalizarea, elaborarea tuturor soft-urilor necesare și asigurarea funcționării adecvate a tahografelor digitale.
- Acordarea de suport pentru elaborarea politicii naționale pentru sistemul tahografului digital al Republicii Moldova și obținerea aprobării acesteia la nivel european (ERCA).
- Acordarea de suport pentru auditarea periodică, în conformitate cu prevederile în vigoare, a autorității de certificare și a centrului de personalizare, utilizate pentru emiterea de cartelele tahografice.
- Instruirea angajaților.
- Mentenanța și suportul necesar.

¹⁵ Studiu de fezabilitate privind implementarea sistemului de cartele tahografice în Republica Moldova în transportul rutier public de pasageri și marfă.

Gestionarea riscurilor:

- *Riscul financiar* este, probabil, cel mai important și ține de posibilitatea de nerecuperarea a investiției de către partenerul privat după 5 ani de activitate în urma supraestimării cererii. Riscul revine investitorului privat și este administrat prin intermediul clauzei contractuale despre posibilitatea prelungirii duratei contractului PPP până la momentul în care volumul din vânzări va atinge valoarea prognozată.
- *Riscul inflaționist* revine Guvernului și este administrat prin clauza de revizuire a prețurilor în cazul în care rata inflației va depăși nivelul de 5%, dar până la acest nivel riscurile revin partenerului privat.
- *Riscul de neexecutare conform termenelor stabilite* este împărțit între partenerul public și privat, primul fiind responsabil de selectarea celei mai bune oferte dintre cele prezentate la concurs, iar cel de-al doilea de prestarea serviciilor conform unor criterii prestabilite de calitate.
- *Riscurile politic și legislativ* revin Guvernului și sunt administrate prin angajamentul ferm de a menține parteneriatul în pofida schimbărilor politice și legislative.

Rutele de maxi-taxi din orașul Chișinău

Scurtă descriere: Funcționarea rutelor de maxi-taxiuri din orașul Chișinău reprezintă un exemplu de parteneriat public-privat. Astfel, autoritatea publică locală, responsabilă de gestionarea rutelor, acordă dreptul unor companii private, în baza licențelor, de a presta servicii de transport public. La moment, pe teritoriul capitalei funcționează mai multe companii licențiate de către autoritățile municipale care prestează astfel de servicii. Autovehiculele care funcționează pe fiecare din rute reprezintă proprietatea privată a acestor companii sau a altor agenți privați subcontractați.

Obiectul proiectului: prestarea serviciilor de transport public de pasageri prin intermediul maxi-taxiurilor în perimetrul orașului Chișinău de către operatori privați.

Tipul PPP: contract de rută - costuri nete (route contract - net cost).

Obligațiile majore ale partenerului public:

- Stabilirea tarifelor pentru călătorie.
- Planificarea rutelor.
- Monitorizarea stării tehnice a autovehiculelor de pe rute.
- Managementul infrastructurii de transport.

Obligațiile majore ale partenerului:

- Procurarea autovehiculelor și angajarea personalului responsabil de operarea și menținerea unităților de transport în stare corespunzătoare standardelor.
- Colectarea taxelor de călătorie.
- Suportarea tuturor cheltuielilor de operare și întreținere (carburanți, piese de schimb etc.).
- Plata periodică (lunară) a unor taxe (royalty) către autoritățile municipale.

Concesionarea parcării auto a Aeroportului Internațional Chișinău

Scurtă descriere: Proiectul respectiv a fost înaintat recent de către autoritățile publice centrale¹⁶ și este motivat de insuficiența de locuri de parcare din cadrul Aeroportului Internațional Chișinău, precum și de amplasarea nefavorabilă a actualei parcuri. Luând în considerație volumul relativ mare de investiții necesare pentru construcția unei parcuri multietajate care ar răspunde creșterii traficului de pasageri, autoritățile publice centrale au decis atragerea unei companii private în acest sens.

Obiectul proiectului PPP: construcția și operarea unei parcuri multietajate din preajma Aeroportului Internațional Chișinău.

Tipul PPP: contract de concesiune care prevede construcția, operarea și transmiterea (Build-Operate-Transfer) ulterioară în proprietate și gestiune publică a parcuri auto și a infrastructurii necesare funcționării acesteia.

Durata proiectului: 20 ani.

Obligațiile majore ale partenerului public:

- Transmiterea parcuri auto și terenului aferent acesteia aflat în gestiunea economică a Î.S. „Aeroportul Internațional Chișinău” în concesiune partenerului privat.
- Evitarea oricărui amestec abuziv în activitatea partenerului privat.
- Asigurarea tuturor garanțiilor prevăzute de legislație¹⁷.
- Executarea controlului îndeplinirii condițiilor contractului.

Obligațiile majore ale partenerului privat:

- Construcția parcuri auto multietajate și a infrastructurii necesare funcționării acesteia. suprafața construcției la sol nu va fi mai mică de 7500 m², capacitatea construcției – nu mai puțin de 700 locuri de parcare.
- Exploatarea parcuri auto pe durata contractului de concesiune.
- Achitarea redevenței de 2% din venitul anual din activitatea întreprinderii concesionale.
- După finalizarea construcției parcuri, înregistrarea imobilului în Registrul bunurilor imobile ca proprietate a statului.

Proiectele posibile bazate pe PPP: oportunități și riscuri

Proiect nr.1: Executarea lucrărilor de reabilitare și întreținere a drumurilor publice

Obiectivele proiectului: Reabilitarea și asigurarea unei întrețineri adecvate a drumurilor publice.

Legătura cu obiectivele naționale de dezvoltare: Proiectul respectiv este în consonanță cu obiectivul stabilit în Strategia Infrastructurii Transportului Terestru pe anii 2008-2017 privind reabilitarea infrastructurii existente a transportului rutier și crearea unor condiții acceptabile de trafic pentru transportul de călători și mărfuri. Aceeași strategie acordă prioritate consolidării infrastructurii rutiere existente (proiecte brownfield) în schimbul construcției drumurilor noi (proiecte greenfield).

¹⁶ Proiectului de hotărâre a Parlamentului privind aprobarea concesiunii parcuri auto a Aeroportului Internațional Chișinău și a clauzelor obligatorii ale contractului de concesiune.

¹⁷ Legea nr. 179 din 10.07.2008 cu privire la parteneriatul public-privat.

Descrierea: Deoarece peste 95% din drumurile publice din Republica Moldova se află într-o stare rea, aproape întreaga infrastructură rutieră necesită investiții majore. Dar nu tot necesarul de investiții va putea fi mobilizat în cadrul PPP. La selectarea porțiunilor de drum care urmează a fi reabilite în cadrul proiectelor PPP un criteriu esențial va fi intensitatea traficului rutier (în perspectiva instituirii unor taxe rutiere de utilizare adiționale), precum și starea actuală a drumurilor (anticipând reacțiile utilizatorilor de drumuri la instituirea noilor taxelor rutiere). Autorii studiului propun următoarele rute: Chișinău – Bălți (M2-R14) – care ar lega două cele mai mari centre economice din țară; Chișinău – Ungheni (R1) – care ar lega capitala de „poarta europeană”; Chișinău – Giurgiulești (R34) – care ar lega capitala de regiunea Sud și, în special, de Portul Internațional Liber „Giurgiulești”.

Formele posibile de PPP: Luând în considerație faptul că drumurile publice constituie proprietate publică ce nu poate fi privatizată, există trei forme majore care ar putea fi potrivite pentru proiectul respectiv:

- *Reconstrucție, Operare și Transfer (Rehabilitate, Operate, Transfer – ROT)* – partenerul privat va efectua lucrările de reconstrucție a drumului după care porțiunea respectivă de drum îi va fi concesionată pentru a fi operată și întreținută corespunzător pe o anumită perioadă de timp (20-25 ani). La expirarea termenului, partenerul privat este obligat să restituie porțiunea de drum în gestiunea statului. Această opțiune necesită infuzii majore de resurse financiare atât din partea companiei private, cât și din partea bugetului de stat.
- *Contract de operare și management (Operation and Management Contract)* – rolul partenerului privat este limitat la prestarea serviciilor de întreținere și management al porțiunii de drum în conformitate cu o serie de indicatori de performanță. Opțiunea respectivă are drept scop preluarea know-how-ului din sectorul privat, necesitând un volum mult mai mic de investiții capitale.
- *Construcție și transfer* – este o formă de împrumut al statului de la partenerul privat, care finanțează și construiește porțiunea de drum. După finalizarea lucrărilor obiectul este transferat statului, care se obligă să întoarcă partenerului privat costul lucrărilor plus o anumită dobândă – remunerarea companiei private.

Perioada: Prima opțiune presupune cea mai îndelungată perioadă (25-30 ani) având în vedere volumul mare de investiții și modalitatea de recuperare a investiției. Opțiunea nr. 2 ar putea implica o perioadă puțin mai scurtă (20-25 ani) deoarece volumul investiției efectuate de partenerul privat este mai mic. O perioadă similară ar putea fi necesară și în cazul opțiunii nr. 3, însă aceasta va depinde de rata dobânzii negociate. Factorul major care va influența durata proiectului va ține de confidența partenerului privat în capacitatea statului de a recupera investiția (eventual, prin impozite adiționale) și capacitatea utilizatorilor de drumuri de a achita taxe speciale (*toll road*).

Estimarea costurilor: Chișinău – Bălți (M2-R14) – aprox. 70-90 mil. EURO; Chișinău – Ungheni (R1) – aprox. 40-50 mil. EURO; Chișinău – Giurgiulești (R34) – aprox. 100-120 mil. EURO.

Finanțarea proiectului: Volumul necesar de investiții va fi mobilizat atât de partenerul privat, cât și cel public, în proporție de 70:30 sau 60:40. Pentru fiecare din părți resursele necesare vor putea fi formate atât din capital propriu, cât și din împrumuturi, proporția pentru fiecare constituind circa 30:70. Cea mai fezabilă modalitate de recuperare a investițiilor constă în combinarea a trei surse majore: taxele rutiere de acces (*toll road*), introducerea sistemului de viniere și fondul rutier. Proporția acestor modalități de finanțare ar putea fi de 20:40:40.

Repartizarea riscurilor:

Partenerul public	Partenerul privat	Privat+Public
• Riscul politic • Riscul legislativ • Riscul inflaționist	• Riscul comercial • Riscul nerespectării termenelor de construcție • Riscul neîncadrării în timp • Riscurile de performanță	• Riscul supraestimării cererii • Riscul calamităților naturale

Divizarea responsabilităților:

Partenerul public	Partenerul privat
• Transmiterea în concesiune a porțiunii de drum partenerului privat • Asigurarea garanțiilor prevăzute de legislația în vigoare și contractul de investiții • Plata la timp a anuităților sau asigurarea finanțării unei cote-părți din valoarea investiției agreată prealabil (în dependență de proiect) • Asigurarea unei politici fiscale eficiente și colectarea taxelor rutiere și restul impozitelor • Asigurarea unui climat de afaceri favorabil implementării proiectului	• Efectuarea lucrărilor de construcție și operare a porțiunii de drum stabilită în contract • Colectarea taxelor rutiere de acces (tolls) • Respectarea tuturor criteriilor de performanță agreate prealabil privind lucrările de reabilitare și întreținere a porțiunii de drum • Angajarea personalului necesar derulării eficiente a proiectului • Transferarea porțiunii de drum în stare bună statului, conform criteriilor stabilite contractual, la expirarea perioadei proiectului.

Constrângerile majore:

- Lipsa certitudinii pe termen lung privind disponibilitatea mijloacelor financiare în bugetul de stat destinate finanțării drumurilor publice.
- Insuficiența mijloacelor financiare publice destinate finanțării infrastructurii rutiere.
- Intensitatea relativ mică a traficului rutier.
- Colectarea taxelor rutiere ar putea fi afectată de capacitatea redusă de plată a populației.
- Lipsa experienței privind aplicarea taxelor de acces la anumite segmente de drum (toll roads).

Rezultatele așteptate:

- Reabilitarea infrastructurii rutiere pe porțiunile de drum menționate.
- Intensificarea legăturilor dintre principalele centre economice din țară (Chișinău, Bălți, Ungheni, Giurgiulești etc.).
- Facilitarea schimburilor comerciale dintre Moldova și alte state.
- Creșterea calității și eficienței lucrărilor de întreținere a drumurilor concesionate.

Proiect nr.2: Modernizarea parcului de troleibuze și prestarea serviciilor de transport pasageri în or. Chișinău

Obiectivele proiectului: Modernizarea parcului de troleibuze și eficientizarea serviciilor de transport de pasageri cu troleibuzele prin intermediul atragerii capitalului privat.

Legătura cu obiectivele naționale de dezvoltare: Proiectul respectiv susține obiectivul de îmbunătățire a mobilității în interiorul municipiului Chișinău prin intermediul rețelei de transport public, trasată în Planul de amenajare a mun. Chișinău.

Forma de PPP: Contract de rută bazat pe costuri brute (Route Gross Cost Contract)

Descrierea: În cadrul proiectului partenerul public va oferi partenerului privat dreptul de a presta servicii de transport cu troleibuzele pe anumite rute. Se presupune că vor fi selectate cele mai aglomerate rute (ex: 2, 4, 8, 10, 13), iar partenerul privat va procura unitățile de troleibuze din resursele proprii și va asigura operarea și întreținerea adecvată a acestora conform unor standarde de calitate predeterminate. Troleibuzele vor fi operate din numele autorităților publice locale. Partenerul public va asigura colectarea taxelor de călătorie și va plăti periodic (lunar) partenerului privat o taxă care va depinde de parcursul fiecărui troleibuz, va include costurile de operare și va fi fixată contractual. Astfel, statul va menține controlul asupra prețului de călătorie, având în vedere sensibilitatea publică a subiectului, iar compania privată va fi asigurată cu un venit stabil și previzibil – aspect esențial pentru a atrage investițională a proiectului. Deoarece taxa plătită de partenerul public va fi una fixă, partenerul privat va fi stimulat să asigure o operare cât se poate de eficientă a unităților de transport. Totodată, partenerul public se obligă să acorde posibilitatea partenerului privat, în regim comercial, să utilizeze serviciile stațiilor de deservire tehnică care rămân în gestiunea partenerului public.

Perioada: 20-25 ani.

Estimarea costurilor: 20-30 mil. EUR.

Finanțarea proiectului: Partenerul privat va fi remunerat periodic printr-o taxă stabilită contractual care va depinde de parcursul troleibuzelor și care va acoperi costurile de întreținere, operare și recuperare a investițiilor inițiale. Partenerul public va face economii în urma modernizării parcului de troleibuze, fapt ce va reduce costurile de întreținere a troleibuzelor uzate moral și fizic.

Repartizarea riscurilor:

Partenerul public	Partenerul privat	Privat+Public
- Riscul supraestimării cererii - Riscul financiar (legat de colectarea taxelor de călătorie) - Riscul de nerespectare a termenilor privind prestarea serviciilor de deservire tehnică la centrele specializate - Riscul inflaționist - Riscul legislativ și cel politic	- Riscul nerespectării termenelor de achiziționare a troleibuzelor - Riscul nerespectării criteriilor de performanță la prestarea serviciilor - Riscul nerespectării stării tehnice adecvate a troleibuzelor - Riscul uzării troleibuzelor cu ritmuri la rapizi față de prognoze și creșterea costurilor de întreținere față de mărimile estimate	Riscul de Forță Majoră

Divizarea responsabilităților:

Partenerul privat	Partenerul public
- Achiziționarea troleibuzelor și a angajarea personalului responsabil de operarea și întreținerea acestora - Înregistrarea oficială a troleibuzelor - Întreținerea troleibuzelor (procurarea carburanților, pieselor de schimb, plata serviciilor de reparație etc.) - La finalizarea proiectului partenerul privat își menține dreptul de proprietate asupra troleibuzelor achiziționate	- Stabilirea taxelor de călătorie, planificarea și operarea rutelor, administrarea infrastructurii rutiere (stațiile de oprire, terminalele etc.) - Stabilirea și monitorizarea respectării standardelor de calitate și performanță - Colectarea taxelor de călătorie - Plata partenerului privat a plăților fixe bazate pe parcursul troleibuzelor - În timpul proiectului troleibuzele sunt gestionate din numele autorităților publice locale

Constrângerile majore:

- Capacitățile financiare limitate ale autorităților publice locale, care ar putea avea dificultăți majore în cazul în care veniturile colectate nu vor acoperi taxele plătite partenerului privat în dependență de parcurs.
- Actualele taxe de călătorie sunt prea mici pentru a asigura o întreținere corespunzătoare a parcului de troleibuze, iar majorarea acestora este politic dificilă.
- Starea proastă a drumurilor urbane contribuie la majorarea costurilor de întreținere a unităților de transport.

Rezultatele așteptate:

- Modernizarea parcului de troleibuze în mun. Chișinău.
- Sporirea eficienței de întreținere și operare a troleibuzelor.
- Îmbunătățirea calității serviciilor de transport public cu pasageri prin intermediul troleibuzelor.
- Stimularea concurenței pe piața serviciilor de transport public urban cu pasageri.
- Facilitarea mobilității locuitorilor mun. Chișinău.
- Îmbunătățirea imaginii orașului.

Proiect nr.3: Construcția și operarea unei parări auto multietajate în or. Chișinău (sectorul Centru)

Obiectivul proiectului: Crearea spațiilor de parcare din sectorul Centru al municipiului Chișinău prin construcția și operarea de către o companie privată a unei parări multietajate.

Legătura cu obiectivele naționale de dezvoltare: În Planul Urbanistic General al mun. Chișinău¹⁸ este stipulat obiectivul de proiectare a unor parări etajate pe teritoriul orașului.

¹⁸ Decizia Consiliului Municipal Chișinău nr. 9/5 din 6 aprilie 2004 „Cu privire la aprobarea Concepției Planului urbanistic general al municipiului Chișinău”.

Forma de PPP: Construcție, Concesiune, Operare și Transfer – contract dublu (double BOOT). Acesta presupune că în aceeași clădire, la primul etaj, va funcționa în baza PPP un centru comercial, iar restul nivelelor vor fi ocupate de parcare auto, la fel în baza PPP.

Descrierea: Problema insuficienței parcarilor din regiunea Centru a orașului Chișinău ar putea fi parțial soluționată prin construcția unei parări auto multietajate. Luând în considerație volumul relativ mare de investiții necesare, un asemenea proiect ar fi atractiv pentru mediul privat cu condiția existenței unor facilități suplimentare care ar asigura un flux de venituri stabil și diversificat din punct de vedere a surselor. Prin urmare, se propune de a combina proiectul construcției unei parări auto multietajate cu un centru comercial amplasat la primul etaj, restul spațiului fiind destinat parării auto. Pentru ambele activități ar putea funcționa cu succes mecanismul BOOT.

Perioada: 20-25 ani.

Finanțarea proiectului: Partenerul privat va plăti partenerului public o cotă parte din veniturile din arendă a spațiilor comerciale pe teritoriul centrului comercial și o redevență de 5% din veniturile încasate din plățile pentru parcare.

Repartizarea riscurilor:

Partenerul public	Partenerul privat	Privat+Public
- Riscul tergiversării eliberării certificatelor necesare demarării construcției - Riscul inflaționist - Riscul legislativ - Riscul politic	- Riscul de proiectare - Riscul nerespectării termenilor privind construcția și darea în exploatare a facilității - Riscul întreținerii neadecvate a centrului comercial și al parării - Riscul de operare (ex: creșterea costurilor) - Riscul financiar	- Riscul cererii, atât pentru suprafețe comerciale, cât și pentru locuri de parcare - Riscul tarifar (afert taxei pentru parcare)

Divizarea responsabilităților:

Partenerul public	Partenerul privat
- Eliberarea tuturor certificatelor necesare demarării construcției - Transmiterea în concesiune a construcției și a terenului aferent acesteia partenerului privat - Interzicerea parării pe o anumită rază (ex: 100 m) din jurul construcției - Asigurarea respectării ordinii publice și a regulamentului circulației rutiere - Verificarea respectării termenelor și standardelor de calitate aferente construcției și operării parării și a centrului comercial - Asigurarea tuturor garanțiilor stipulate de legislație	- Proiectarea și construcția parării și a centrului comercial - Întreținerea parării și a centrului comercial - Respectarea tuturor termenelor și standardelor de calitate privind operarea parării și centrului comercial - Plata către partenerul public a unei părți din încasările din arendă și taxele pentru parcare (redevențe) - Transmiterea în proprietatea și gestiunea partenerului public a clădirii și infrastructurii construite

- În comun cu partenerul privat negociază taxele pentru parcare și le ajustează în funcție de evoluțiile macroeconomice

Constrângerile majore:

- Mulți proprietari de autoturisme ar putea considera taxele pentru parcare prea mari, determinându-i să caute soluții alternative (parcare neregulamentară, parcare în altă zonă).
- Volumul relativ mare de investiții necesare și lipsa unor pârgii financiare cu care autoritățile publice locale ar putea stimula venirea investitorilor privați.
- Procedura complicată de acordare a terenurilor în concesiune.

Rezultatele așteptate:

- Degajarea traficului rutier din centrul Chișinăului.
- Crearea locurilor de parcare suplimentare.
- Micșorarea numărului de accidente rutiere.

2. Sectorul energiei

Situația curentă și tendințele de dezvoltare

Sectorul energetic din Republica Moldova atestă o serie de vulnerabilități care în mare parte pot fi privite prin prismă a 3 dimensiuni interconectate: capacitatea de producție locală, eficiența energetică și securitatea de furnizare a resurselor energetice.

Republica Moldova este extrem de dependentă de furnizarea resurselor energetice din exterior și este un importator net de energie. În 2008 importul resurselor energetice acoperea 95% din necesitățile locale și doar 5% îi reveneau sectorului energetic local¹⁹. Ca rezultat, Republica Moldova are cel mai redus grad de autosuficiență energetică din regiune.

Resursele energetice esențiale pentru consumul local sunt gazele naturale (41,7% din total resurse), produsele petroliere (29%), energia electrică (11%) și cărbune (8,3%). Consumatorii principali de energie sunt gospodăriile casnice (44,3% din total consum), transporturi (23,5%), industria (9,5%), comerț și necesitățile comunale (8,4%)²⁰.

Prevalența gazului natural în consum creează riscuri în ceea ce privește securitatea energetică (diversificarea furnizorilor și resurselor energetice utilizate), ținând cont de faptul că acest consum este totalmente acoperit de import ce provine dintr-o singură sursă. Suficient de diversificate sunt numai importurile de combustibil lichid și solid. În sectorul electroenergetic, în care cererea locală este acoperită în proporție de circa 27% din resursele locale și pentru care cadrul legal a fost liberalizat recent²¹, importurile oricum se fac dintr-o singură sursă.

Capacitățile proprii sunt concentrate în sectorul energiei electrice și termice și sunt reprezentate de trei centrale de co-generare a energiei (CET-uri care produc atât electricitate, cât și energie termică) și o centrală de energie hidroelectrică de la Costești. Puterea instalată (energie electrică) a acestora a fost circa 435 MW, însă din cauza uzurii și lipsei de investiții, capacitatea reală se estimează a fi de două ori mai mică²². Situația precară a capacităților locale de producere este demonstrată elocvent și de evoluția consumului energiei electrice în relația cu producerea locală a energiei. Astfel, dacă începând cu 2001 consumul energiei electrice practic a crescut continuu (cu excepția anilor 2004 și 2009, an de criză), atunci producerea energiei electrice din sursele proprii a urmat un trend descendent până în 2009. În perioada respectivă consumul a crescut cu 18,9%, producerea locală a scăzut cu 17%²³.

Resursele primare utilizate pentru producerea locală a energiei electrice sunt gazul natural și păcura, dar și resursele regenerabile care, conform unor estimări, acoperă 3-4% din consumul intern²⁴, dintre care rolul principal revine lemnului de foc (2,9% din total consum).

O situație extrem de dificilă s-a creat și în sectorul de energie termică. Din cauza lipsei de investiții capacitățile și rețelele de distribuție au degradat masiv²⁵. O parte din orașe au rămas fără surse de

¹⁹ Balanța Energetică a Republicii Moldova 2001-2008, BNS, 2009.

²⁰ Ibidem.

²¹ Legea energiei electrice nr. 124 din 23.12.2009.

²² Strategia Energetică până în 2020. Raport informativ privind politicile naționale în domeniul eficienței energetice și surselor regenerabile de energie, MERN, 2009.

²³ Raport anual 2009, ANRE, 2010.

²⁴ MERN, idem.

²⁵ Programul Național de renovare și descentralizare a sistemelor de alimentare cu căldură a localităților din Republica Moldova, Hotărârea Guvernului nr. 1059 din 29 august, 2003.

căldură din cauza că furnizorii principali au fost întreprinderile industriale, ulterior privatizate, care au staționat sau au funcționat sezonier. În același timp, creșterea tarifelor și implicațiile politice în stabilirea tarifelor (de pildă, în municipiul Chișinău până în 2010 tarifele pentru căldură au fost stabilite nu de ANRE, ci de Consiliul Municipal), scăderea eficienței și calității serviciilor furnizate, răspândirea sistemelor autonome de încălzire au făcut situația din sector și mai dificilă. Această situație a fost doar parțial reparată prin proiecte de construire a CT-urilor (cu suportul FISM și proiectul Energetic II al Băncii Mondiale) pentru deservirea obiectelor sociale în peste 400 de localități.

Ținând cont de dependența semnificativă de furnizările externe de resurse energetice și prețurile ascendente pe piețele globale de resurse energetice, dimensiunea eficienței energetice devine mai pregnantă ca niciodată. La capitolul eficienței energetice Republica Moldova are indici mult mai slabi în comparație cu țările central-europene și puțin mai buni decât cei ai Ucrainei (vezi Tabel 1). Această situație afectează negativ nu doar competitivitatea companiilor moldovenești, dar și veniturile populației, care deține aproape 45% din consumul final de energie și combustibil. Totodată, eficiența energetică este afectată atât de pierderile legate de procesul de producere și transportare, cât și de consumul resurselor energetice (starea clădirilor, utilajele energofage etc.). Când privește distribuția energiei electrice, se atestă un progres semnificativ de reducere a pierderilor în rețea, care actualmente practic se încadrează în plafonul de 14% stabilit de ANRE²⁶. Pierderile Termocom-ului sunt constant mai mari, depășind 20%, conform estimărilor întreprinderii²⁷ (dar în realitate pot fi mai mari), iar în alte localități pierderile se ridică până la 40%²⁸.

Tabel 1. PIB per unitatea de energie consumată (dolar SUA la Paritatea Puterii de Cumpărare pentru anul 2005 per kg echivalent petrol)

	2005	2006	2007
Bulgaria	3,37	3,50	3,76
Cehia	4,64	4,85	5,16
Letonia	6,38	6,95	7,44
Moldova	2,40	2,64	2,75
Romania	4,97	5,15	5,59
Ucraina	1,84	2,05	2,22

Sursă: *World Development Indicators Database, World Bank.*

Ținând cont de faptul că istoric sectorul energetic moldovenesc a fost strâns integrat cu cel al Uniunii Sovietice, o condiție esențială pentru sporirea gradului de competiție și pentru atragerea resurselor financiare în acest sector este deschiderea și integrarea acestuia în arhitectura energetică europeană. Un pas important în această direcție este aderarea Republicii Moldova la Tratatul Comunității Energetice - TCE (condiționată cu o serie de amendamente legislative ce urmează a fi adoptate și implementate)²⁹. Transpunerea mai multor directive comunitare va fi extrem de dificilă, în speță în sectorul gazelor naturale. Totodată, aderarea la TCE ar trebui să rezulte în diversificarea resurselor utilizate, liberalizarea accesului la rețea, servicii mai calitative și ecologic mai pure, etc. În afară de aceasta, îmbunătățirea cadrului de funcționare a sectorului energetic rezultat din aderarea Moldovei la TCE va spori credibilitatea și predictibilitatea climatului investițional în acest sector și va face mai atractivă intrarea jucătorilor privați.

²⁶ ANRE, idem.

²⁷ MERN, idem.

²⁸ Programul Național de renovare și descentralizare a sistemelor de alimentare cu căldură a localităților.

²⁹ Protocol concerning the accession of the Republic of Moldova to the Energy Community, March 2010.

Pentru a conchide putem menționa că depășirea constrângerilor identificate necesită, în afară de abordarea strategică și voința politică din partea autorităților publice, investiții și transfer de know-how tehnologic și de practici de management moderne, ceea ce la rândul său necesită și implicarea plenară a partenerilor privați în sector.

Analiza documentelor de politică în sectorul energiei

Această secțiune încearcă să analizeze obiectivele principalelor documente strategice naționale relevante din perspectiva implementării parteneriatelor public-private (PPP) în sectorul energetic.

Strategia Energetică a Republicii Moldova până în anul 2020

Strategia energetică (2007-2020) a Republicii Moldova reprezintă un document cadru pentru dezvoltarea sectorului energetic și care include obiectivele, măsurile și activitățile pentru crearea unui complex energetic eficient, asigurarea securității energetice, modernizarea infrastructurii existente, sporirea eficienței energetice, majorarea gradului și dezvoltarea capacităților de producere a resurselor regenerabile de energie și integrarea în piața energetică europeană. Strategia evidențiază și principalele deficiențe ale situației actuale care în linii mari constau în următoarele: dependență excesivă de importul resurselor energetice, eficiența energetică redusă, gradul redus de utilizare a resurselor de energie regenerabilă, lipsa mix-ului optim de combustibil în consum, gradul înalt de uzură a echipamentelor energetice, și insuficiența investițiilor în sector.

Totodată, Strategia, spre deosebire față de alte acte normative sau strategice relevante sectorului energetic face trimitere directă către practica parteneriatelor public-private. Astfel, în subcapitolul 3.3.7. *Atragerea investițiilor*, Strategia propune desfășurarea campaniilor de conștientizare și identificarea schemelor potrivite de PPP în perioadă 2007-2009, studiarea practicilor internaționale și elaborarea mecanismelor de implementare până în 2009, etc. Cu toate că aceasta denotă și o abordare destul de îngustă a esenței PPP ca o simplă sursă de finanțare, mult mai regretabil este faptul că aceste acțiuni preconizate de Strategia în mare parte așa și nu au fost efectuate.

Obiectivele strategice

Obiectivele strategice ale politicii energetice naționale pentru perioada de până în anul 2020 sunt următoarele:

- Asigurarea securității energetic prin:
 - Fortificarea interconexiunilor energetice cu Ucraina și România.
 - Aderarea sistemului național electroenergetic și de gaze naturale la Tratatul Comunității Energetice.
 - Aderarea la UCTE.
 - Îmbunătățirea climatului pentru investiții în generarea de energie electrică.
 - Diversificarea genurilor de combustibil, utilizați pe teritoriul țării, precum și a căilor de import a resurselor energetice.
 - Fortificarea rolului Republicii Moldova ca țară importantă de tranzit a gazelor naturale și energiei electrice.
 - Majorarea, în măsura posibilităților, a capacităților economice competitive de producere a energiei electrice.
 - Exploatarea resurselor de petrol și gaze naturale din sudul țării.
- Promovarea eficienței energetice, economice și utilizarea resurselor energetice regenerabile prin:

- Majorarea eficienței energetice la producerea, transportul, distribuția și furnizarea energiei și combustibililor.
- Diminuarea costurilor și formarea unor prețuri la energie și combustibili care să reflecte costurile de producție.
- Implementarea unor tehnologii energetice eficiente care au un impact redus asupra mediului (ciclul termodinamic combinat și cogenerarea energiei electrice și termice, respectând principiul cost-beneficiu).
- Lichidarea datoriilor și stabilizarea situației financiare a întreprinderilor complexului energetic.
- Atragerea investițiilor private în reabilitarea și construcția obiectivelor energetice.
- Implicarea resurselor energetice proprii, inclusiv a celor regenerabile, în balanța de consum.
- Promovarea unei politici consecvente de conservare a energiei la nivelul consumatorilor.
- Liberalizarea pieței energetice și restructurarea complexului energetic în contextul cerințelor integrării în sistemul energetic european.

Astfel, vedem că realizarea acestor obiective solicită eforturi ce variază de la reajustarea cadrului de legal și de reglementare până la acțiuni ce țin de transpunerea acestor modificări în practica și investiții în infrastructura de producere și distribuție. Strategia recunoaște importanța acestor investiții și prevede atragerea investițiilor din partea companiilor implicate și a împrumuturilor din partea organismelor financiare internaționale. Strategia recunoaște și oportunitatea PPP-urilor în atingerea obiectivelor stipulate de strategia. Însă în lipsa familiarizării suficiente cu conceptul PPP, autorii Strategiei propun desfășurarea campaniei locale de conștientizare în privința PPP și identificarea schemelor PPP potrivite pentru sectorul energetic. Exercițiul respectiv urma să se desfășoare în 2007-2009. Astfel, Strategia concludă că până în anul 2009 urmau să fie elaborate mecanismele PPP care se potrivesc cel mai bine pentru Republica Moldova, precum și instrumentele juridice privind: (a) aranjamentele contractuale și durata raporturilor contractuale. (b) modalitatea de alocare a finanțelor. (c) alocarea riscurilor. și (d) selectarea unor aranjamente PPP pur contractuale doar cu legături contractuale sau pentru mecanismele PPP instituționalizate care să implice crearea unor întreprinderi cu scop special, deținute în comun de partenerii publici și privați.

Sectorul electroenergetic

Pentru sub-sectorul electroenergetic obiectivele specifice de dezvoltare constau în:

- Întărirea capacității interconexiunilor pentru a asigura importul suficient de energie, precum și capacitatea de tranzit.
- Dezvoltarea în continuare a rețelei naționale de transport.
- Asigurarea securității fizice a infrastructurilor sectorului electroenergetic.
- Crearea sistemului de monitorizare la nivel național a pieței energiei electrice.
- Îmbunătățirea securității și eficienței economice a funcționării sistemului electroenergetic prin atingerea unei balanțe echitabile a intereselor participanților la piața energiei electrice.
- Majorarea capacității proprii de generare a energiei electrice, inclusiv prin dezvoltarea generării distribuite în principal în baza resurselor regenerabile, mini-CET-urilor și a modernizării capacităților existente.

- Formarea unui cadru instituțional corespunzător pentru promovarea activităților de majorare a eficienței energetice la producerea, transportul și distribuția energiei electrice.
- Formarea unei piețe interne stabile, previzibile și competitive a energiei electrice, compatibilă cu schimburile de energie electrică pe piața regională.
- Armonizarea completă a legislației naționale cu Directiva UE 2003/54/EC.

Sectorul termoeenergetic

În sectorul termoeenergetic Strategia prevede atingerea următoarelor obiective de dezvoltare:

- Definirea clară și echitabilă a drepturilor și obligațiilor diferiților participanți și organe responsabile: autoritatea administrației publice centrale – autoritățile administrației publice locale – asociațiile proprietarilor de apartamente (întreprinderi) – consumatori.
- Tarife care ar acoperi cheltuielile și ar include profitul necesar pentru asigurarea dezvoltării sistemului.
- Dezvoltarea tehnică a sistemelor de aprovizionare cu energie termică în vederea minimizării consumului de combustibil importat și a impactului asupra mediului prin:
 - Utilizarea gazelor naturale la eficiență maximă, cu introducerea cogenerării atât în sistemele centralizate, cât și în cele locale și individuale, iar în perspectivă și a trigenerării.
 - Includerea la maximum în balanța de combustibil a sectorului termoeenergetic a deșeurilor agricole, industriale și menajere și SER.
 - Implementarea pompelor de căldură.
- Raționalizarea sistemelor centralizate prin multiplicarea surselor de căldură distribuite spațial, ceea ce va spori securitatea aprovizionării consumatorilor, va reduce investițiile în rețele și va micșora pierderile de căldură și consum de energie electrică în sistemul de transport a energiei termice.
- Introducerea unei politici care va încuraja investițiile în acest domeniu.
- Promovarea îmbunătățirii eficienței energiei termice la nivelul consumatorilor printr-o combinație de măsuri obligatorii și facilități financiare.

Sectorul gazelor naturale

Strategia prevede următoarele obiective specifice pentru realizare în subsectorul gazelor naturale:

- Gazificarea integrală a majorității localităților din țară în conformitate cu Programul național de gazificare a Republicii Moldova, prin extinderea rețelelor existente, cu suportul financiar de la bugetul de stat.
- Asigurarea calității și fiabilității aprovizionării consumatorilor cu gaze naturale.
- Asigurarea tranzitului gazelor naturale pe teritoriul țării în alte state europene.
- Construcția stațiilor de compresoare pentru injectarea gazelor cu acționări electrice automatizate reglabile.
- Construcția de noi ramificații și gazoducte magistrale în teritoriul țării.
- Formarea unei piețe interne competitive a gazelor naturale în concordanță cu principiile și standardele Tratatului Comunității Energetice, conform planurilor prevăzute în acest tratat

pentru reformarea sectorului prin accesul la gazoducte și noi surse de furnizare a gazelor naturale din exterior.

- Armonizarea Legii cu privire la gaze la Directiva UE 2003/55/EC în domeniul gazelor naturale. fiind adoptată în 1998, Legea în vigoare rămâne în urma acquis-ului UE în domeniul gazelor naturale.

Sectorul combustibilului solid și lichid

În sub-sectorul combustibilului solid și lichid sunt anvizajate următoarele obiective de dezvoltare:

- Promovarea unei concurențe mai mari între furnizorii de produse petroliere și cărbune.
- Majorarea fiabilității și calității aprovizionării consumatorilor cu combustibil lichid și solid.
- Cercetarea și evaluarea zăcămintelor proprii de petrol și cărbune cu estimarea perspectivelor de exploatare în baza criteriului cost-beneficiu.
- Evaluarea eficienței economice și impactului ecologic al construcției conductelor de petrol și al uzinelor de rafinare în Republica Moldova.

Resursele regenerabile

În subsectorul dezvoltării resurselor regenerabile de energie Strategia stipulează următoarele priorități de dezvoltare:

- Elaborarea și perfecționarea legislației privind valorificarea surselor regenerabile de energie, cu formarea unui cadru legal național, transparent și eficient care să includă stimulentele validate de practica internațională.
- Dezvoltarea potențialului științific, tehnic, economic, informațional, financiar și de producție. identificarea și înlăturarea barierelor ce împiedică implementarea ser.
- Elaborarea unui mecanism eficient și permanent de realizare a prezentei strategii, care include cercetări și elaborări științifice, estimarea potențialului regenerabililor, lansarea proiectelor-pilot și includerea acestui potențial în ciclul economic.
- Crearea condițiilor de dezvoltare stabilă a energiei în baza ser și majorarea volumului utilizării ser în economia națională.
- Ridicarea nivelului de pregătire profesională a specialiștilor în domeniul respectiv.
- Sporirea conștientizării publice a actualității problemei utilizării SER pentru dezvoltarea durabilă a țării.
- Instituirea unui fond național de promovare a energiei regenerabile.
- Asigurarea unui cadru juridic necesar pentru utilizarea în transport și agricultură a biocombustibilului și amestecurilor de biocombustibil, luând în considerare obiectivele și sarcinile relevante ale UE.
- Utilizarea biocombustibilului lichid (etanolului și biodieselului) și solid obținut din surse regenerabile pentru diminuarea importului de resurse energetice.

Din câte se poate de văzut Strategia energetică incluse o serie obiective la care pot contribui PPP-urile. În general, asemenea proiecte ar putea semnificativ îmbunătăți accesul la resursele energetice a unor grupuri largi de populație, exercita presiuni de reducere a prețurilor pe piața energetică (în speță relevantă din perspectiva eforturilor de liberalizare a pieței energetice din Moldova), maximiza eficiența energetică, spori calitatea serviciilor prestate de întreprinderile din sector, suplini deficitul

de investiții și know-how în sector și, totodată, indirect ar putea spori capacitatea de absorbție a Republicii Moldova din perspectiva proiectelor de asistență din partea donatorilor externi.

Strategia de Dezvoltare Națională (2008-2011)

SND privește problematica sectorului energetic în contextul mai larg al competitivității economiei moldovenești. Pe de o parte, SND evidențiază o serie de puncte slabe ale sectorului energetic (eficiența joasă, vulnerabilitatea externă și degradarea fizică a infrastructurii) și care subminează competitivitatea economiei naționale. Plus la această, SND evidențiază PPP printre instrumentele-cheie ce ar permite depășirea dezavantajelor enumerate. La compartimentul obiectivelor pentru sectorul energetic în SND se prevăd următoarele măsuri relevante:

- Construcția noilor linii electrice de interconexiune de tensiune înaltă cu țările vecine pentru asigurarea securității energetice a statului și pentru sporirea capacității de tranzitare a energiei electrice (construcția LEA-400kv Bălți–Suceava, LEA-330kv Bălți–Novodnestrovsk, LEA-110kv Fălciu–Gotești).
- Efectuarea analizei cost-beneficiu pentru sporirea capacităților proprii de producere a energiei electrice (reconstrucția și modernizarea CET-2, mun. Chișinău, cu majorarea capacității până la 440 MW, a CET-1 – până la 90 MW și a CET-Nord – până la 100 MW).
- Reconstruirea și modernizarea liniilor de transport și de distribuție a energiei electrice, fapt ce va contribui la reducerea pierderilor, la asigurarea fără întrerupere a RED-urilor și a consumatorilor finali cu energie electrică.
- Sporirea și valorificarea capacităților existente de tranzitare a gazelor naturale.
- Integrarea sistemului național de electricitate în cel european (UCTE).
- Dezvoltarea/valorificarea resurselor proprii de energie regenerabilă.
- Atragerea investițiilor pentru implementarea tehnologiilor de conservare a energiei.
- Modernizarea infrastructurii de transport și de distribuție a energiei termice.
- Evaluarea impactului economic și social al majorării prețurilor la resursele energetice importate și, în caz de necesitate, elaborarea unor mecanisme eficiente de subvenționare a importului și a consumului acestora pentru păturile social-vulnerabile, de comun acord cu instituțiile financiare internaționale.
- Extinderea rețelelor de gaze și crearea posibilităților de interconexiune în sistemul republican de alimentare cu gaze (construcția gazoductului de importanță națională Bălți–Ungheni cu ramificări spre raioanele Fălești, Sângerei și Telenești).

Este lesne de observat că toate aceste obiective sunt consonante cu cele trasate de Strategia Energetică. Respectiv o bună parte din aceste obiective sunt relevante pentru implementarea parteneriatelor public-privat. Trebuie de menționat că, SND menționează PPP în linii generale și prevede adoptarea bazei legislative și încurajarea creării parteneriatelor public-private, însă doar pentru finanțarea proiectelor investiționale, în special în domeniul utilităților publice (3.1.4. *Atragerea investițiilor*). Totodată, SND mai prevede Dezvoltarea și modernizarea infrastructurii regionale și promovarea parteneriatului public-privat (5.4.), însă într-o formulă foarte vagă de implementare a instrumentelor și a mecanismelor eficiente în promovarea parteneriatelor public-private în regiuni, fiind aparent aplicabil la toată infrastructură disponibilă în regiuni și fără ca să aducă careva detalii modului de funcționare PPP.

Strategie de atragere a investițiilor și promovare a exporturilor (2006-2015)

SAIPE menționează PPP ca instrument pentru atingerea a două obiective: deetatizarea patrimoniului public, inclusiv în baza parteneriatului public-privat și promovarea investițiilor în infrastructura. În

mod specific, punctul 80 din SAIPE prevede următoarele elementele specifice ale implementării mecanismului parteneriat public-privat în contextul dezvoltării infrastructurii tehnice:

- Concesiunea.
- Fondarea unor întreprinderi mixte prin selectarea investitorilor potențiali pentru proiectele investiționale strategice.
- Majorarea capitalului social al întreprinderilor existente pe contul investitorilor.
- Transmiterea unor active în administrarea fiduciară.
- Alte elemente specifice principiului parteneriat public-privat.

Strategii regionale de dezvoltare Nord, Centru și Sud.

În pofida faptului că secțiunile cu numărul doi din aceste strategii (descrierea situației existente) acordă o atenție considerabilă evoluțiilor regionale din sectorul energetic, același lucru nu se poate de spus și despre partea cu viziunea strategică și măsurile planificate. Astfel, din perspectiva sectorului energetic strategiile respective menționează doar în treacăt aspecte relevante, adică la compartimentul *Priorității 1. Reabilitarea infrastructurii fizice*. Mai specific, în cadrul acestei priorități se vorbește despre deteriorarea semnificativă a sistemelor de distribuție de gaze, fără însă să fie menționate careva măsuri pertinente realizării acestei priorități. Totodată, Strategia regiunii Centru menționează în compartimentul despre Mediul disponibilitatea bioresurselor pentru producerea resurselor de energie regenerabile, însă nu prevede nici o inițiativă pentru valorificarea acestora.

Sumar: principalele obiective care ar putea fi realizate în baza PPP

- *Majorarea, în măsura posibilităților, a capacităților economic competitive de producere a energiei electrice.* Proiectele PPP relevante pot anviza: concesiunea și reabilitarea CET-urilor existente (de pildă, în Chișinău) sau unor centrale de cogenerare noi. Acestea ar prevedea proiecte cu perioade extinse de concesiune a capacităților reabilite și/sau construite. Ca și în cazul CET-urilor existente posibil vor fi necesare acordurile de procurare a energiei (power purchasing agreements), dar numai la etapa inițială. Aceste proiecte vor contribui și la atingerea altor două obiective strategice: 1) implementarea unor tehnologii energetice eficiente care au un impact redus asupra mediului (ciclul termodinamic combinat și cogenerarea energiei electrice și termice, respectând principiul cost-beneficiu); și 2) majorarea capacității proprii de generare a energiei electrice, inclusiv prin dezvoltarea generării distribuite în principal în baza resurselor regenerabile, mini-CET-urilor și a modernizării capacităților existente.
- *Exploatarea resurselor de petrol și gaze naturale din sudul țării.* La început va fi necesar auditul riguros al potențialului existent. La etapa următoare va fi posibilă atragerea partenerilor privați în vederea dezvoltării capacităților de extragere și exploatare a resurselor. La această etapă va fi posibil de implementat PPP, care ar prevedea concesiunea zăcămintelor pentru exploatare.
- *Majorarea eficienței energetice la producerea, transportul, distribuția și furnizarea energiei și combustibililor.* Aceasta ar fi un produs colateral al implementării proiectelor PPP de producere a energiei. Totodată, este posibilă crearea PPP în ceea ce privește distribuția energiei termice în orașe mari cu sisteme centralizate de furnizare a energiei termice. Un alt exemplu ar fi realizarea PPP în iluminatul stradal în care APL ar concesiuna rețele de luminare în vederea modernizării echipamentului și optimizării procesului de management și de furnizare a serviciilor. Aceste tipuri de proiecte vor contribui și la raționalizarea sistemelor centralizate prin multiplicarea surselor de căldură distribuite spațial, ceea ce va spori securitatea aprovizionării consumatorilor, va reduce investițiile în rețele și va micșora

pierderile de căldură și consum de energie electrică în sistemul de transport a energiei termice

- *Crearea condițiilor de dezvoltare stabilă a energiei în baza SER și majorarea volumului utilizării SER în economia națională.* Va fi necesar un audit riguros și actualizat al potențialului SER în Moldova. Unul din exemple utile de realizare a PPP ar fi dezvoltarea minicentralelor hidraulice în localitățile cu potențial pentru acest tip de energie din punct de vedere geografic.
- *Utilizarea biocombustibilului lichid (etanolului și biodieselului) și solid obținut din surse regenerabile pentru diminuarea importului de resurse energetice.* Proiecte PPP pentru dezvoltarea capacităților de scară mică pentru producerea energiei termice în localități mici pentru asigurarea unor obiecte de importanță socială mare.

Proiectele bazate pe PPP: sumar al progresului și problemelor

Cu toate că atragerea investițiilor private ca sursă de capital și know-how tehnologic și management reprezintă o condiție *sine qua non* pentru reabilitarea și modernizarea sectorului energetic din Republica Moldova, se atestă un influx limitat al acestora, cu preponderență spre rețele de distribuție (prin privatizare) și sectorul de combustibil lichid (privatizări și investiții greenfield). Cât privește parteneriatele public-private, situația este și mai puțin strălucită. Cu toate că Strategia energetică recomandă desfășurarea campaniilor de conștientizare și identificarea schemelor potrivite de PPP în perioadă 2007-2009, studierea practicilor internaționale și elaborarea mecanismelor de implementare până în 2009, situația actuală este în multe privințe apropiată de cea din momentul adoptării strategiei. Totodată, trebuie de menționat că este posibil de evidențiat o serie de constrângeri orizontale (legate de implementarea PPP-urilor în Moldova în general) și verticale (specifice sectorului energetic) pe care am reușit să le identificăm în rezultatul studierii literaturii din domeniu, analizei legislației și interviurilor desfășurate cu oficialii și experții independenți din Republica Moldova.

Principalele documente legislative și regulatorii analizate în cadrul acestei analize includ:

- Legea energiei electrice nr. 124 din 23.12.2009.
- Programul Național de renovare și descentralizare a sistemelor de alimentare cu căldură a localităților din Republica Moldova, Hotărârea Guvernului nr. 1059 din 29 august, 2003.
- Legea energiei regenerabile nr. 160 din 12.07.2007
- Regulamentul privind garanțiile de origine pentru energia electrică produsă din surse regenerabile, hotărârea consiliului de administrație al ANRE nr. 330, 3 aprilie 2009.
- Legea privind eficiența energetică nr. 142 din 02.07.2010.

Constrângeri orizontale:

- Gradul redus de înțelegere privind PPP, de la concept până înțelegerea repartizării riscurilor, formele contractuale, etc.
- Instabilitatea politică și climatul investițional deficient.
- Lacunele legislative și instituționale (unitatea responsabilă de PPP a fost abia recent creată, proiectele tentative nu au fost sistematizate, la momentul efectuării studiului nu exista un registru al proiectelor PPP, etc.).

- Sectorul bancar subdezvoltat și accesul limitat la resurse financiare necesare agenților privați pentru dezvoltarea PPP.
- Nerespectarea regulilor de competiție care, în cazul PPP poate cel mai bine reprezentată de dihotomia „primul venit, primul servit” versus „competiția liberă”. De multe ori agentul privat care vine cu ideea pentru PPP evită concursul public, ceea ce trezește nemulțumiri din partea altor agenți privați.

Constrângerile verticale:

- Lipsa voinței politice: unele întreprinderi de producere/servicii în sectorul energetic sunt percepute ca fiind de „importanță strategică”, statul temându-se să piardă controlul asupra lor (CET-uri, sectorul termoelectric, în special, în Chișinău)
- Competiția neloială pe piața energetică: piața de gaze naturale este monopolizată, procesul de liberalizare a pieței energiei electrice este în derulare, iar competiția neloială persistă – Centrala de la Cuciurgan folosește gaz natural la preț de peste 2 ori mai mic decât cel disponibil pentru CET-uri și alți producători locali. Cu toate că noua lege privind energie electrică este euroconformă și stipulează liberalizarea pieței de energie electrică, Centrala de la Cuciurgan nu activează în câmpul legal din Republica Moldova și beneficiază de subsidii la preț de gaz natural procurat livrat de compania rusă Gazprom în regiunea transnistreană.
- Răspândirea largă a sistemelor autonome individuale de încălzire reduce rentabilitatea sistemelor centralizate de termoficare și le face mai puțin atractive pentru eventualii investitori privați (proces facilitat de Hotărârea Guvernului nr. 267 din 12.03.2003. „Cu privire la optimizarea procedurii de instalare a cazanelor cu gaze în apartamente, case de locuit individuale și la obiectele de menire socială).
- Adoptarea întârziată a cadrului regulator pentru eficiența energetică (audit energetic, standarde de eficiență energetică): noua lege privind eficiența energetică a fost abia adoptată de Parlament abia în 2010, iar o serie de acte regulatorii subordonate urmează a fi adoptate pe parcursul anului 2010-2011.
- Acte regulatorii în domeniul surselor regenerabile de energie au fost adoptate abia în 2009 (de pildă, Regulamentul privind garanțiile de origine pentru energia electrică produsă din surse regenerabile de energie sau Metodologia determinării, aprobării și aplicării tarifelor la energia electrică produsă din surse regenerabile de energie și biocombustibil), deși o legea respectivă a fost adoptată încă în 2007.
- Politica tarifelor pentru energie reprezintă o chestiune extrem de sensibilă din punct de vedere social și politic și care a întârziat procesul de asigurare independenței ANRE în ceea ce privește politica tarifară. Lipsa de claritate în politica tarifară de mai mult timp împiedică intrarea jucătorilor privați pe piața energiei electrice și termice.
- Subdezvoltarea asociațiilor locative (condominiumurilor) care ar trebui să servească partenere pentru PPP, cel puțin în ceea ce privește alimentarea cu energia termică și sporirea eficienței energetice în spațiul locativ.
- Datoriile enorme acumulate în unele sub-sectoare: CET-uri, Termocom.

În concluzie putem conchide că în rezultatul adoptării unei serii de acte legislative (Legea privind eficiența energetică) și regulatorii în ultimii doi ani constrângerile verticale majore pentru implementarea PPP în sectorul energetic poartă mai degrabă un caracter politic și economico-social. Ceea ce în principiu înseamnă că plasarea priorităților de dezvoltare a sectorului energetic în topul agendei de politici naționale ar facilita considerabil dezvoltarea PPP în acest sector.

Proiectele posibile bazate pe PPP: oportunități și riscuri

Proiect nr.1: Iluminarea stradală în municipii și centre raionale

Obiectivele proiectului: Asigurarea iluminării fiabile a străzilor din orașe și asigurarea eficienței energetice sporite și reducerea costurilor.

Legătura cu obiectivele naționale de dezvoltare: Realizarea acestui proiect se află în concordanță cu obiectivele Strategiei energetice până în 2020 privind majorarea eficienței energetice la producerea, transportul, distribuția și furnizarea energiei. În afară de aceasta proiectul este și în consonanță cu proiectul Legii cu privire la eficiența energetică care stabilește premise și oferă instrumente instituționale pentru promovarea obiectivelor ce țin de eficiența energetică.

Descrierea: Proiect-tip ce prevede modernizarea infrastructurii de iluminare stradală într-o serie de orașe din Republica Moldova. De pildă, în Chișinău cheltuielile pentru iluminarea stradală constituie 3,1% din total venituri în bugetul municipal, adică aproximativ 57,44 mln. MDL. Experiența regională (România, Bulgaria, Cehia), dar și expertiza din Moldova arată că modernizarea unei asemenea infrastructuri ar rezulta în economii în jur de 25-30% din consumul inițial de energie, precum și o reducere semnificativă a costurilor de întreținere.

Forma de implementare: Rehabilitate-Own-Operate-Transfer (ROOT). Contract de lungă durată între societate de servicii energetice (introdusă prin noua Lege cu privire la eficiență energetică) și primăria orașului. Prin acest contract societatea respectivă asigură administrarea, menținerea și operarea infrastructurii de iluminare stradală publică și procurarea energiei electrice pe perioada desfășurării proiectului. Utilizarea acestui tip de contract este facilitată de adoptarea noii legi privind eficiența energetică și, ținând cont de resursele limitate ale primăriilor, va pune accentul pe atragerea resurselor private în modernizarea infrastructurii respective, ceea ce va permite economisirea resurselor publice pe viitor. Recuperarea investițiilor se va face din contul economiilor acumulate. Pentru concesiunea infrastructurii respective partenerul privat va achita o plată anuală prestabilită în contract.

Perioada: Experiența internațională sugerează o perioadă de 15-20 ani în cazul orașelor mari. Investițiile sunt semnificative și este necesar mult timp pentru recuperarea investițiilor, în timp ce resursele publice disponibile rămân extrem de limitate.

Estimarea costurilor: Variaza mult în funcție de oraș.

Finanțarea proiectului: Volumul necesar de investiții va fi mobilizat atât de partenerul privat, cât și de părți terțe. O parte din necesarul investițiilor ar putea fi atrasă de la donatorii internaționali, inclusiv sub forma creditelor la rate preferențiale sau granturilor. Pentru fiecare din părți resursele necesare vor putea fi formate atât din capital propriu, cât și din împrumuturi, proporția pentru fiecare constituind circa 30:70.

Repartizarea riscurilor:

Partenerul privat	Partenerul public
- Riscul financiar (subestimarea necesităților financiare). - Riscul nerespectării termenilor de timp de modernizare a infrastructurii. - Riscul nerespectării indicatorilor de performanță prevăzuți de contract	- Riscul politic legat de adoptarea în timp util al actelor regulatorii necesare și suport politic în Parlament pentru concesiunea infrastructurii respective. - Riscul desfășurării licitațiilor necompetitive pentru contractele respective.

Divizarea responsabilităților:

Partenerul privat	Partenerul public
- Resurse financiare, know-how, capacități de management și operare - Înlocuirea periodică a surselor de lumină de către partenerul privat (SSE) - Investițiile efectuate sunt acoperite din economisirile atinse - Infrastructura de iluminare rămâne în proprietatea municipalității, dar se concesionează SSE pentru o plată anuală prestabilită în contract	- Remunereze serviciile SSE pentru lucrări de operare, administrare și întreținere la o sumă anuală prestabilită în contract - Asigurarea unor facilități fiscale în procesul de import al echipamentului necesar - AEE poate contribui cu asistența tehnică, logistică și chiar financiară (inclusiv garanții) din resursele fondului pentru eficiența energetică

Constrângerile:

- Legea cu privire la eficiența energetică (și care introduce asemenea noțiuni-cheie ca audit energetic, societate de servicii energetice, etc.) abia a fost adoptată de Parlament, iar o serie de acte reglementatorii relevante și standarde abia urmează a fi dezvoltate și adoptate.
- Accesul limitat la resurse creditare, îndeosebi în cazul orașelor mai mici.
- În cazul transmiterii în concesiune a infrastructurii respective, asemenea decizii va trebui să fie votate în Parlament, ceea ce poate încetini procesul.

Rezultate așteptate:

- Asigurarea unui mediu luminos pentru pietoni și participanți la trafic.
- Eficiența maximă pentru consum minim de energie.

Proiect nr.2: Producerea energiei termice pentru mun. Chișinău

Obiectivele: Asigurarea furnizării fiabile a energiei termice în cantități și calitate necesare, asigurarea unui preț rezonabil pentru energia termică în perspectiva de lungă durată, mobilizarea investițiilor necesare din surse private pentru reabilitarea capacităților existente și reducerea impactului negativ asupra mediului ambiant.

Legătura cu obiectivele naționale de dezvoltare: Acest proiect este în consonanță cu Strategia Energetică până în 2020 care prevede, inter alia: *implementarea unor tehnologii energetice eficiente care au un impact redus asupra mediului (ciclul termodinamic combinat și cogenerarea energiei electrice și termice, respectând principiul cost-beneficiu); atragerea investițiilor private în reabilitarea și construcția obiectivelor energetice.*

Descrierea: Proiectul prevede modernizarea capacităților existente de cogenerare (energie termică și electrică) din mun. Chișinău, CET-2. Centrala dată trebuie să fie modernizată și extinsă pentru a acoperi cererea existentă în municipiu, cantitativ și calitativ. Această este posibil de atins doar prin atragerea investițiilor private, fără însă ca Centrala să fie privatizată (aceasta a intrat în lista întreprinderilor nepasibile procesului de privatizare). Respectiv, implementarea PPP este formulă cea mai potrivită pentru realizarea modernizării și sporirii eficienței în acest domeniu.

Forma de implementare: Rehabilitate-Operate-Transfer (ROT). Partenerul privat va elabora și implementa strategia financiară pentru reabilitarea (modernizarea) întreprinderii respective și pentru a asigura un set agreat de indicatori de performanță. Acesta va asigura managementul întreprinderii pe o anumită perioadă, asigurând respectarea indicatorilor de performanță și recuperarea financiară

a investițiilor făcute. La sfârșitul perioadei Centrala va fi definitiv transferată către partenerul public, care ulterior va decide formula de administrare pentru viitor.

Perioada: Nu mai puțin de 20 de ani. Investițiile sunt semnificative, dar în același timp tarifele vor trebui să rămână rezonabile și să ia în calcul capacitatea de plată a consumatorilor locali.

Estimarea costurilor: Dificil de evaluat în lipsa detaliilor privind starea tehnică, sunt necesare evaluările vizavi de necesitățile de reabilitare, dar în orice caz costurile vor fi destul de mari.

Finanțarea proiectului: Volumul necesar de investiții va fi disponibilizat de partenerul privat cu sau fără utilizarea creditelor atrase. Statul fi responsabil de restructurarea întreprinderii Termocom SA, cu suportul tehnic și financiar din partea donatorilor și creditorilor internaționali.

Repartizarea riscurilor:

Partenerului privat	Partenerului public
- Riscul nerespectării termenilor de timp de modernizare a infrastructurii. - Riscuri comerciale legate de realizarea energiei electrice produse la Centrala de cogenerare. - Creșterea prețului pentru gazele naturale ceea ce poate rezulta în creșterea costului de producere a energiei produse de CET. - Subestimarea necesităților financiare. - Riscul nerespectării indicatorilor de performanță prevăzuți de contract. - Atingerea indicatorilor de performanță stipulați în contractul de concesiune.	- Riscul politic legat de adoptarea în timp util al actelor regulatorii necesare și suport politic în Parlament pentru concesiunea infrastructurii respective. - Riscul desfășurării licitațiilor necompetitive pentru contractele respective. - Riscul social-politic în urma unei eventuale majorări de tarife.

Divizarea responsabilităților:

Partenerul privat	Partenerul public
- Resurse financiare, know-how, capacități de management și operare - Asigurarea indicatorilor de performanță prevăzuți în contract - Investițiile efectuate sunt acoperite din economisirile atinse - Reabilitarea și menținerea în starea operațională a capacităților reutilate până la transferul către partenerul public	- Asigurarea cadrului regulator necesar (de la standarde tehnice de eficiența energetică, standarde de calitate până la previzibilitatea aranjamentelor creditare, etc.) obligatoriu pentru toți jucători de pe piață - Asigurarea consumul energiei termice în volumele stabilite – PPA - Monitorizarea respectării indicatorilor de performanță prevăzuți de contractul de concesiune - Să creeze și mențină un cadru regulator favorabil desfășurării proiectului - Contribuirea cu active fizice existente, facilități fiscale pentru importul echipamentului necesar - Soluționarea problemei legate de datoriile acumulate (restructurarea, posibil cu implicarea unor donatori, World Bank, USAID, etc.

Constrângerile:

- Datoriile acumulate de CET.
- Starea financiară falimentară a întreprinderii de distribuție „Termocom SA” și capacitatea limitată a autorităților publice (Primăria mun. Chișinău) de administrare a acesteia.
- Starea fizică proastă a rețelilor de distribuție a energiei termice – pierderile de transportare vor spori prețul de desfacere a energiei termice produse de centrala renovată.
- Veniturile mici ale unor largi pături sociale.
- Poziția favorizată a Centralei de la Cuciurgan în ceea ce privește costurile de producere a energiei electrice, ceea ce face energia electrică produsă de CET necompetitivă la moment.

Rezultate așteptate:

- Asigurarea municipiului cu energie termică în cantități necesare și la un cost rezonabil.
- Eficiența sporită în procesul producerii energiei termice.
- Reducerea poluării rezultante din producerea energiei termice.

Proiect nr.3: Dezvoltarea mini-hidrocentralelor în flux (putere până la 30MW) pentru asigurarea fiabilă cu energie electrică a comunităților și obiectelor sociale importante amplasate în ele (în apropierea râurilor Prut, Nistru, Răut)

Obiectivele: Asigurarea cu energia electrică a comunităților locale și obiectelor sociale importante, sporirea eficienței energetice și reducerea impactului asupra mediului, asigurarea într-o perspectivă de durată medie și lungă a prețului previzibil și rațional pentru energia electrică procurată și garantarea accesului pentru instituțiile sociale importante.

Legătura cu obiectivele naționale de dezvoltare: Realizarea acestui proiect se află în concordanță cu obiectivele Strategiei energetice până în 2020 privind eficiența energetică și anume: *majorarea, în măsura posibilităților, a capacităților economic competitive de producere a energiei electrice; atragerea investițiilor private în reabilitarea și construcția obiectivelor energetice; implicarea resurselor energetice proprii, inclusiv a celor regenerabile, în balanța de consum; majorarea eficienței energetice la producerea, transportul, distribuția și furnizarea energiei.* În afară de aceasta proiectul este și în consonanță cu proiectul Legii cu privire la eficiența energetică care stabilește premise și oferă instrumente instituționale pentru promovarea obiectivelor ce țin de eficiența energetică.

Descrierea: Proiect-tip ce prevede instalarea mini-hidrocentralelor într-o serie de comunități adiacente râurilor (Prut, Nistru, Răut) din Republica Moldova și care posedă caracteristicile necesare din punct de vedere tehnic. Experiența regională arată că implementarea unor asemenea proiecte contribuie la asigurarea fiabilității furnizării curentului electric, reducerea impactului negativ asupra mediului. Grație costurilor joase și longevității acestor instalații, țările în curs de dezvoltare pot implementa asemenea tehnologii pentru a furniza energia electrică relativ ieftină comunităților urbane mici și satelor. Totodată, implementarea acestor proiecte se înscrie plenar în abordarea națională strategică în sectorul respectiv de diversificare a surselor energetice și dezvoltarea resurselor regenerabile de energie.

Forma de implementare: Design-Build-Own-Operate-Transfer (DBOOT). Este formulă cea mai potrivită de contract. Agentul privat este cel mai recomandat să se ocupe de designul, construcția și operarea pe parcursul perioadei de 10-15 ani a instalației. Ulterior instalația va fi transmisă autorităților publice locale. Finanțarea se va face din resurse private și publice, cu implicarea AEE. Recuperarea investițiilor se va face din contul economisirilor acumulate.

Perioada: Experiența internațională sugerează o perioadă de 10-15 ani, în funcție și de mărimea volumului de investiții private care trebuie recuperate. Investițiile vor fi destul de modeste, însă

capacitatea financiară de procurarea a administrațiilor publice locale este limitată ceea ce se va reflecta în tarife și perioada de recuperare a investițiilor.

Estimarea costurilor: Costul va varia în funcție de capacitatea instalației, dar în principiu nu trebuie să depășească 500 mii MDL.

Finanțarea proiectului: Volumul necesar de investiții va fi mobilizat atât de partenerul privat, cât și de partenerul public, inclusiv prin implicarea AEE. O parte din necesarul investițiilor ar putea fi atrasă de la donatorii internaționali, inclusiv sub forma creditelor la rate preferențiale sau granturi.

Repartizarea riscurilor:

Partenerul privat	Partenerul public
• Subestimarea necesităților financiare de către partenerul privat și întârzierea în recuperarea investițiilor • Riscul nerespectării termenilor de timp de instalare și lansare a minicentralei • Riscul nerespectării indicatorilor de performanță prevăzuți de contract	• Riscul politic legat de adoptarea în timp util al actelor regulatorii necesare • Riscul licitațiilor necompetitive pentru contractele respective • O parte a riscului comercial asumat prin semnarea unui Contract de Procurare garantată a unui volum de energie prestabilit (PPA)

Divizarea responsabilităților:

Partenerul privat	Partenerul public
• Transferarea de resurse financiare, know-how, capacități de management și operare • Instalarea și operaționalizarea minicentralei • Menținerea în stare funcțională a tuturor componentelor instalației pe parcursul duratei contractului și până în momentul transferului acesteia către autoritățile publice	• Oferirea locației potrivite pentru instalarea minicentralei și concesionarea acestui lot de pământ actorului privat; • Să creeze și mențină un cadru regulator favorabil desfășurării proiectului • Asigurarea unor facilități fiscale în procesul de import al echipamentului necesar • AEE poate contribui cu asistența tehnică, logistică și chiar financiară (inclusiv garanții) din resursele Fondului pentru eficiența energetică • Mobilizarea necesară a resurselor (instituționale și financiare) la nivel local și național;

Constrângerile:

- Legea cu privire la eficiența energetică (și care stipulează rolul AEE și FEE) a fost adoptată abia în 2010, o serie de acte regulatorii importante urmează a fi adopta în viitorul apropiat.
- Resurse financiare limitate ale autorităților publice locale.

Rezultate așteptate:

- Furnizarea fiabilă a energiei electrice către comunități și infrastructura socială relevantă.

- Eficiența maximă pentru consum minim de energie.

Proiect nr.4: Dezvoltarea mini-centralelor cu cogenerare (mini-CHP) pentru asigurarea fiabilă cu energie electrică și termică a orașelor/comunităților ce dispun de sisteme de distribuție, dar nu dispun de capacitățile de producere care ar corespunde necesităților localităților respective.

Obiectivele: Asigurarea furnizării fiabile a energiei termice, dar și electrice, în cantități și calitate necesare, sporirea eficienței energetice și reducerea impactului asupra mediului, asigurarea într-o perspectivă de durată medie și lungă a prețului previzibil și rațional pentru energia electrică procurată și garantarea accesului la ea din partea instituțiilor sociale importante.

Legătura cu obiectivele naționale de dezvoltare: Realizarea acestui proiect se află în concordanță cu obiectivele Strategiei energetice până în 2020 privind eficiența energetică: *majorarea, în măsura posibilităților, a capacităților economice competitive de producere a energiei electrice; atragerea investițiilor private în reabilitarea și construcția obiectivelor energetice; majorarea eficienței energetice la producerea, transportul, distribuția și furnizarea energiei.*

Descrierea: Proiect-tip ce prevede instalarea mini centralelor cu cogenerare în orașele/comunităților ce dispun de sisteme de distribuție, dar nu dispun de capacitățile de producere care corespund necesităților localităților respective (proiectul poate prevedea re-designul și reabilitarea rețelei existente de distribuție rezultând în majorarea volumului de investiții și duratei de contract). Experiența internațională arată că asemenea tehnologii permit furnizarea energiei termice și electrice la costuri reduse, dar și minimizarea impactului negativ asupra mediului înconjurător. În același timp, asemenea proiect va permite asigurarea constantă a obiectelor de infrastructura socială (școli, spitale, etc.) cu căldură pe timp de iarnă.

Forma de implementare. Build-Own-Operate-Transfer (BOOT). Este formulă cea mai potrivită de contract. Este recomandat ca partenerul privat să se ocupe de construcția și operarea instalației pe parcursul perioadei de 5 ani. Ulterior instalația este transmisă autorităților publice locale. Finanțarea va implica investiții din partea companiei private, dar posibil va include și suportul din partea autorităților publice locale care ar putea apela la suportul din partea unor donatori. Recuperarea investițiilor se va face din contul plăților pentru energia furnizată.

Perioada: Perioada implementării va varia în funcție de mărimea volumului de investiții private care trebuie recuperate. Acestea la rândul său vor depinde dacă va fi necesară și reabilitarea rețelei de distribuție. Respectiv, perioada de implementare poate varia de la 5 până 15 ani.

Estimarea costurilor: Costul va varia în funcție de capacitatea instalației și necesitatea reabilitării rețelelor de distribuție din orașele respective: 500 mii EUR – 3 mln. EUR.

Finanțarea proiectului: Volumul necesar de investiții va fi disponibilizat în marea parte de partenerul privat, dar este posibilă și implicarea administrațiilor publice locale. O parte din necesarul investițiilor ar putea fi atrasă de la donatorii internaționali, inclusiv sub forma creditelor la rate preferențiale. Posibil că cea mai fezabilă este următoarea formulă Partenerul Privat – APL – Instituții donatoare: 70-10-20.

Repartizarea riscurilor:

Partenerul privat	Partenerul public
• Subestimarea necesităților financiare și întârzierea în recuperarea investițiilor • Riscul nerespectării termenilor de timp de instalare și lansare a	• Riscul politic legat de adoptarea în timp util al actelor regulatorii necesare • Riscul politic al nesemnării contractului de concesiune a rețelei de distribuție (dacă proiectul prevede reabilitare a acesteia);

- minicentralei - Riscul nerespectării indicatorilor de performanță prevăzuți de contract	- O parte a riscului comercial asumat prin semnarea unui Contract de Procurare garantată a unui volum de energie termică și electrică prestabilit (PPA) - Riscul licitațiilor necompetitive pentru contractele respective;
--	---

Divizarea responsabilităților:

Partenerul privat	Partenerul public
- Transfer de resurse financiare, know-how, capacități de management și operare - Instalarea și operaționalizarea minicentralei CHP - Menținerea în stare funcțională a tuturor componente ale instalației pe parcursul duratei contractului și până în momentul transferului acesteia către autoritățile publice.	- Oferirea locației potrivite pentru instalarea minicentralei și concesionarea acestui lot de pământ partenerului privat. - Crearea unui cadru regulator favorabil desfășurării proiectului - Asigurarea unor facilități fiscale în procesul de import al echipamentului necesar - AEE poate contribui cu asistența tehnică, logistică și chiar financiară (inclusiv garanții) din resursele Fondului pentru eficiența energetică

Constrângerile:

- Resurse financiare limitate ale autorităților publice locale.
- Starea precară a infrastructurii centralizate de distribuire a energiei termice în mai multe orașe ce va spori necesarul de investiții în proiect.
- Lipsa experienței în desfășurarea unor asemenea proiecte.

Rezultate așteptate:

- Furnizarea fiabilă a energiei termice și electrice către comunități și infrastructura socială relevantă.
- Eficiența maximă pentru consum minim de energie.
- Reducerea impactului negativ asupra mediului ambiant.

3. Sectorul gestionarea deșeurilor

Situația curentă

Pentru Republica Moldova, similar altor state cu structuri instituționale ineficiente, problema cea mai gravă constă nu în stocurile foarte mari de deșeuri acumulate, ci în amplasarea lor haotică și în locuri inadmisibile din punct de vedere al securității ecologice și sanitaro-igienice. Foarte alarmantă este situația gunoiștilor ilicite din interiorul și din apropierea localităților rurale. Anual, în cadrul bilunarului ecologic, sunt depistate circa 3 mii de gunoiști ilicite de dimensiuni mari și medii, iar cele mici sunt, practic, fără număr. Majoritatea acestor gunoiști sunt amplasate pe malurile râpelor, râurilor mici și în imediata apropiere a fântânilor și izvoarelor. Deși, în ultimii ani, au fost lichidate circa 70% de asemenea gunoiști, acestea reapar în majoritatea localităților. Această situație este condiționată de sancționarea mai mult formală a acestor activități, de atitudinea neglijentă a populației și a administrației locale, de insuficiența de resurse umane și tehnico-economice necesare pentru prevenirea și soluționarea acestei probleme. În anul 2009, numărul maxim de gunoiști ilicite depistate a fost înregistrat în mun. Chișinău (213, în UTA Găgăuzia (122), în raioanele Căușeni (180), Ștefan-Vodă (101), Cahul (116), Leova (102), Hâncești (130), Orhei (103), Rezina (109) și Briceni (130).

Suprafața totală a rampelor de depozitare a deșeurilor comunale este de circa 1400 ha, iar numărul lor este de 1864. Numărul maxim de rampe se atestă în Soroca (156), Râșcani (108), Florești (79), Rezina (77), Șoldănești (77), Orhei (111), Hâncești (108), UTA Găgăuzia (79), Cantemir (69). Cea mai răspândită metodă de gestionare a deșeurilor menajere este depozitarea lor direct pe sol, cu riscuri majore de poluare a solului și apelor de suprafață și freatice. Mai mult decât atât, majoritatea rampelor autorizate nu corespund cerințelor sanitaro-igienice și ecologice, nu dispun de diguri de baraj, platforme amenajate conform standardelor, garduri de protecție, servicii de pază, evidență și monitorizare a deșeurilor stocate și a rampelor respective, iar lucrările de înhumare nu se îndeplinesc la timp și conform tehnologiei. Majoritatea gunoiștilor nu dispun de drumuri de acces pietruite, din care cauză, în perioadele nefavorabile (ploioase), nu sunt accesibile pentru evacuarea deșeurilor. În același timp, în multe localități, inclusiv urbane (de exemplu în orașul Leova) se constată o folosire foarte redusă a rampelor autorizate și amenajate existente.

Circa 40% din suprafața și numărul rampelor comunale sunt neautorizate. Ca rezultat al eforturilor insistente ale autorităților ecologice, suprafața rampelor neautorizate s-a diminuat de la 686 ha în 2004 până la 434 în 2009. În raport procentual, această diminuare este și mai evidentă – de la 61% din total rampe în 2001 la 31% în 2009 (Tabel 2).

Tabel 2 Evoluția rampelor neautorizate

	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
Suprafața rampelor neautorizate, ha	615	633	661	686	455	545	519	455	434
% din total suprafață	61	54	51	51	34	40	38	32	31
Numărul rampelor neautorizate	1356	1156	1077	1184	788	934	800	832	854
% din total număr	73	65	62	64	47	50	45	46	46

Surse: calculele autorului pe baza Anuarele privind calitatea factorilor de mediu și activitatea Inspectoratului Ecologic de Stat, Agențiilor și Inspekțiilor Ecologice pentru anii 2001-2009.

Analiza datelor și rapoartelor existente ne permite să constatăm prezența următoarelor probleme:

- Numărul excesiv de mare al rampelor de depozitare, în special al celor neautorizate.

- În pofida reducerii numărului și suprafeței rampelor neautorizate semnalată de autoritățile ecologice, situația în domeniul gestionării deșeurilor comunale rămâne dificilă. De cele mai multe ori, procedura de acordare a autorizațiilor are un caracter formal, iar majoritatea rampelor autorizate, nu corespund, în mare măsură, cerințelor în domeniul construcțiilor, protecției mediului și sănătății populației.
- Conform numărului de rampe comunale existente, în special neautorizate, precum și numărului de gunoiști ilicite de dimensiuni medii și mari, situația cea mai critică se înregistrează în raioanele Râșcani, Soroca, Briceni, Edineț, Rezina, Șoldănești, Anenii Noi, Hâncești, Căușeni, Ștefan Vodă, Cantemir și în UTA Găgăuzia. Aceste raioane trebuie să fie declarate prioritare la finanțarea proiectelor de salubritate susținute de FEN și ADR.
- Lipsa unei politici publice eficiente de administrare la nivel regional și zonal a rampelor comunale. Astfel, putem constata supraîncărcarea rampelor în unele localități (îndeosebi din proximitatea centrelor mari urbane) și folosirea foarte modestă a rampelor din alte localități, inclusiv a celor, care au fost construite sau reconstruite cu contribuții financiare substanțiale din partea FEN și FEL. Această situație reprezintă, după cum s-a menționat anterior, un argument forte de promovare a rampelor (poligoanelor) intercomunale de depozitare și procesare a deșeurilor, care ar corespunde criteriilor ecologice, economico-financiare și tehnice de eficiență, ar genera „economii de scară” și ar reduce zonele cu impact sporit asupra aerului, apelor și solului.
- Starea deplorabilă și chiar lipsa drumurilor de acces pietruite sau asfaltate către rampele de depozitare, inclusiv către cele autorizate.
- Evidența, contabilizarea și monitorizarea superficială a operațiunilor de gestionare a deșeurilor comunale, inclusiv a celor reciclabile și lipsa unui sistem informațional în acest domeniu.
- Gestionarea deșeurilor nu se bazează, de obicei, pe principiile managementului integrat al deșeurilor și pe programe locale în acest domeniu, purtând un caracter haotic.
- Eficiența redusă a serviciilor publice de gestionare a deșeurilor. Cu câteva excepții, serviciile de salubritate sunt prestate de întreprinderi municipale, care suferă de insuficiență de resurse tehnico-financiare, de personal calificat în domeniu și au mari datorii la buget.
- Majoritatea absolută a rampelor de depozitare a deșeurilor menajere solide (DMS) nu dispun de instalații de captare a metanului. O excepție notabilă este instalația de captare a metanului și de obținere a biogazului la poligonul municipal de DMS localizat lângă satul Crețoaia, raionul Anenii Noi, care poate capta 1,1-1,2 mln. m³ metan/an de pe poligon.

Analiza documentelor de politică în sectorul gestionării deșeurilor

Programul național de valorificare a deșeurilor de producție și menajere (PNVDPM)

La baza elaborării programului au stat principiile minimizării deșeurilor, includerii lor maxime în circuitul economic (prelucrare, utilizare) și amplasării lor ecologic asigurate în mediu. Conform PNVDPM, ministerele, departamentele, autoritățile administrației publice locale și agenții economici sunt obligați să elaboreze și să implementeze programe ramurale și teritoriale de gestionare a deșeurilor în baza principiilor enunțate ale programului respectiv. PNVDPM impune aceste structuri să identifice mijloacele financiare necesare pentru implementarea programului și informarea autorității centrale de mediu despre rezultatele și dificultățile existente în realizarea pozițiilor specificate în Program.

Obiectivele esențiale ale programului sunt:

- Perfecționarea cadrului legislativ-normativ în domeniul gestionării deșeurilor și racordarea acestora la Directivele Europene în domeniu.
- Valorificarea și neutralizarea deșeurilor existente.
- Minimizarea generării deșeurilor.
- Excluderea din utilizare a materiei prime toxice.
- Micșorarea volumului și toxicității deșeurilor până la eliminarea lor din procesele tehnologice. introducerea colectării separate a deșeurilor menajere.

De asemenea, se preconizează: utilizarea rațională a resurselor neregenerabile, trecerea la sursele alternative de materie primă și energie din contul reciclării surselor regenerabile, minimizarea utilizării materiei prime și energiei la o unitate de producție. dezvoltarea și promovarea tehnologiilor de producere ecologic pure, reducerea maximal posibilă a acumulării de deșeuri menajere solide, selectarea, compostarea și utilizarea lor ulterioară ca materie primă secundară.

Pentru realizarea obiectivelor menționate, sunt prevăzute măsuri de stimulare economică, precum: a) stabilirea taxelor preferențiale la impozitarea venitului realizat din colectarea și furnizarea materiei prime secundare; b) acordarea de înlesniri fiscale și credite preferențiale persoanelor fizice și juridice, care utilizează deșeurile în calitate de materie primă.

PNVDPM atrage atenția asupra eficienței reduse a autorităților administrației publice locale, majoritatea din care, nu elaborează și implementează programe teritoriale și proiecte de gestionare eficientă a deșeurilor. Conform Ministerului Mediului, abilitat cu evaluarea realizărilor programului respectiv, la momentul actual aceste deficiențe nu doar că s-au păstrat, ci chiar s-au aprofundat.

Strategia națională cu privire la reducerea și eliminarea poluanților organici persistenți

Strategia națională cu privire la reducerea și eliminarea poluanților organici persistenți (POP) a fost adoptată în 2004 în scopul coordonării acțiunilor pentru prevenirea impactului asupra sănătății populației și mediului înconjurător a substanțelor chimice periculoase, considerate ca poluanți organici persistenți, în cadrul realizării politicii de stat pentru dezvoltarea durabilă și securitatea ecologică a țării.

Direcțiile prioritare ale Strategiei sunt:

- Perfecționarea cadrului legislativ-normativ în domeniul gestionării inofensive a substanțelor chimice toxice.
- Evaluarea surselor POP.
- Evaluarea efectelor nocive a acestor surse de pop asupra sănătății populației și a mediului înconjurător și elaborarea planurilor de acțiuni pentru prevenirea acestor efecte.
- Elaborarea și implementarea programelor de cercetare-dezvoltare și monitorizare a POP în sectoarele economiei naționale.

Implementarea Strategiei naționale și a Convenției de la Stockholm cu privire la reducerea și eliminarea POP se bazează pe asistența financiară, informațională și managerială externă, precum și pe alocarea suficientă și operativă a unor resurse financiare și umane autohtone. Pentru realizarea eficientă a obiectivelor trasate în Convenția de la Stockholm, a fost elaborat și implementat, cu succes, proiectul „Managementul și distrugerea stocurilor de poluanți organici persistenți”, care este unul de pionierat în Europa Centrală și de Est. Acest proiect prevedea colectarea și depozitarea centralizată a stocurilor existente de pesticide inutilizabile și interzise și a condensatoarelor electrice uzate care conțin bifenil policlorurați, transportarea și incinerarea a 1150 de tone (30% din total) de pesticide inutilizabile și uleiurilor din condensatoarele uzate, evaluarea situației ecologice în preajma

locurilor de colectare și a depozitelor. La momentul actual este necesară continuarea măsurilor de transportare și distrugere a stocurilor de pesticide rămase în depozitele centralizate și în gospodăriile casnice, precum și ambalajului respectiv. De asemenea, direcția actuală prioritară trebuie să fie prevenirea viitoarelor stocuri și a impactului acestora. Acest proiect este un exemplu și pentru gestionarea eficientă a altor tipuri de deșeuri toxice, în special a deșeurilor cu conținut de vanadiu (depozitul de la Hecii Noi, Sângerei), mercur sau crom.

Concepția salubrității localităților din Republica Moldova

Obiectivul principal al prezentei Concepții este direcționarea și concretizarea politicii în domeniul salubrității și igienizării localităților, îmbunătățirea stării igiene a localităților țării, diversificarea și consolidarea capacităților serviciilor publice de salubritate, ridicarea responsabilității autorităților administrației publice locale în acest domeniu. Concepția include o serie de direcții prioritare ale politicii de salubritate a localităților, dintre care de importanță majoră în perspectiva implementării PPP-urilor sunt următoarele trei:

Diversificarea formelor de organizare și realizare a serviciilor de salubritate

Descentralizarea serviciilor publice de salubritate, efectuată în baza legislației în vigoare, creează premise pentru prestarea acestora fie prin subdiviziuni de specialitate proprii ale consiliilor locale, fie prin agenți economici privați sau printr-un parteneriat public-privat atestat în modul stabilit. Formele de realizare a serviciilor de salubritate pot fi:

- Gestione directă în cadrul autorităților administrației publice locale.
- Gestione indirectă prin concesionarea serviciului sau locația de gestiune (închiriere).

Ca forme de organizare a serviciilor de salubritate pot fi:

- Servicii specializate în cadrul structurilor autorităților publice locale.
- Societăți comerciale la nivel municipal, raional, sătesc (comună) pentru un singur tip de servicii sau pentru toate serviciile în ansamblu.
- Asocieri cu participarea mai multor localități.
- Societăți comerciale sau filiale ale unor companii străine (internaționale) înregistrate în Republica Moldova, care pot avea contracte de concesiune pentru unul sau mai multe servicii în una sau mai multe localități.

Extinderea sistemelor pentru serviciile de salubritate și creșterea gradului de acces al populației

Obiectivele majore în această direcție sunt:

- Extinderea ariei serviciilor de salubritate cu includerea tuturor localităților.
- Asigurarea accesului la serviciul de salubritate a tuturor categoriilor de populație prin implementarea unor tarife rezonabile pentru prestarea serviciilor.
- Crearea de companii mari, rezultate din asocierea operatorilor mari viabili cu autoritățile administrației publice locale și operatorii locali.
- Asigurarea controlului direct asupra acestor servicii de către autoritățile administrației publice locale care rezultă din statutul lor de membru în companiile care gestionează serviciile.

Crearea cadrului legal, normativ și instituțional pentru promovarea economiei de piață în dezvoltarea serviciilor de salubritate

Promovarea economiei de piață presupune:

- Acces liber la licențiere pentru orice operator care demonstrează capacitățile necesare.
- Crearea condițiilor favorabile pentru a asigura desfășurarea liberei concurențe.
- Favorizarea, în cadrul legal național, a investițiilor și a formelor de organizare privată.
- Atragerea capitalului privat în finanțarea dezvoltării infrastructurii locale a serviciilor de salubritate.
- Instituționalizarea creditului local în finanțarea dezvoltării serviciilor publice de salubritate prin intermediul unei bănci abilitate cu astfel de împuterniciri și căreia i se va acorda facilități pentru sprijinirea creditului local.

Activitatea tuturor operatorilor de prestare a serviciilor de salubritate trebuie să se bazeze pe norme și regulamente de funcționare egale pentru toți operatorii, indiferent de forma juridică și de organizare.

Cu toate că acest document normativ identifică problemele și direcțiile prioritare de optimizarea a gestionării deșeurilor și salubritate a localităților, majoritatea prevederilor stipulate nu sunt aplicate în practică. Unele rezultate se pot constata în consolidarea capacităților instituționale, financiare și operaționale a întreprinderilor publice de salubritate, iar descentralizarea și diversificarea serviciilor de salubritate se află, în majoritatea localităților la faza de idei sau, în cel mai bun caz, de proiect, iar implicarea PPP constituie o mare excepție.

Strategii regionale de dezvoltare Nord, Centru și Sud.

În cadrul Strategiilor Regionale de Dezvoltare problema gestionării deșeurilor și, în special a salubrității localităților, este identificată ca o direcție prioritară de activitate a Agențiilor și Consiliilor Regionale. Măsura prioritară preconizată în domeniul respectiv constă în dezvoltarea managementului integrat al deșeurilor, inclusiv colectarea separată, reciclarea și crearea poligoanelor inter-raionale de stocare a deșeurilor nereciclabile menajere și industriale. Această măsură poate fi implementată prin următoarele intervenții:

- Înființarea noilor scheme de gestionare a deșeurilor și modernizarea celor existente (colectarea sistematică a deșeurilor împreună cu separarea pe tipuri de deșeuri, uzine de procesare a deșeurilor. reabilitarea gunoștilor neautorizate. gunoști construite conform standardelor ambientale. construcția unităților de reciclare a deșeurilor).
- Educarea publicului în domeniul gestionării deșeurilor.
- Concesionarea gestionării deșeurilor către sectorul privat, în special IMM-uri. În acest scop, se recomandă utilizarea conceptului PPP pentru toate proiectele ce țin de sporirea eficienței gestionării deșeurilor menajere și a celor industriale.

Este curios faptul că printre indicatorii de monitorizare a performanțelor în domeniu sunt enumerate numărul de poligoane noi construite, ceea ce contravine, în mare măsură, direcției principale de optimizarea a gestionării deșeurilor menajere: crearea poligoanelor interraionale de depozitare a deșeurilor și lichidarea rampelor comunale nefuncționale și neautorizate. Similar Concepției cu privire la salubritate, nu se constată o concordanță cu celelalte acte normative și documentele de planificare strategică în domeniu, precum PNVD, Legea privind deșeurile, Programele regionale de gestionare a deșeurilor. De asemenea, Planurile de activitate a principalelor instituții publice implicate (Ministerului Mediului, Ministerului Construcțiilor și Dezvoltării Regionale, Consiliile de Dezvoltare Regională, APL), țin cont doar într-un mod superficial de prevederile Strategiilor Regionale referitor la Rețeaua Națională a locațiilor de stocare și procesare a deșeurilor menajere, în special a rampelor interraionale, de raporturile funcționale și spațiale stabilite între aceste locații. Se constată o coordonare superficială a planurilor și acțiunilor curente cu privire la realizarea obiectivelor

stipulate în documentele strategice cu privire la optimizarea gestionării deșeurilor și salubrității localităților.

Restricțiile impuse de Legea finanțelor publice și Legea administrației publice locale, limitează considerabil implementarea proiectelor intercomunale și regionale, precum cele de management integrat al deșeurilor sau de construcție și operare a poligoanelor și stațiilor de transfer intercomunale/interraionale, precum și a altor direcții prioritare a Strategiilor de Dezvoltare Regională.

Proiectele bazate pe PPP: sumar al progresului și problemelor

Pentru identificarea barierelor legislative în calea proiectelor PPP în sectorul de gestionare a deșeurilor au fost analizate legea privind deșeurile de producție și menajere și legea privind protecția mediului înconjurător.

Legea privind deșeurile de producție și menajere reglementează relațiile care apar la gestionarea deșeurilor, cu precădere, a celor industriale, definește atribuțiile Guvernului, autorităților de mediu și sănătate, administrației publice locale, obligațiile persoanelor fizice și juridice în domeniul gestionării deșeurilor, formele principale de administrare a deșeurilor, sursele de finanțare și măsurile de stimulare economică a acestor activități.

Autoritățile administrației publice locale sunt abilitate cu coordonarea și reglementarea economică a acțiunilor populației și agenților economici în domeniu, precum și cu dreptul exclusiv de organizare a colectării, evacuării și depozitării deșeurilor menajere și a micilor producători, de stabilire a locurilor pentru depozitarea lor. De asemenea, ele sunt obligate să țină evidența locurilor de depozitare a deșeurilor și să realizeze măsurile necesare pentru lichidarea gunoiștilor neautorizate. Cu regret, din cauza capacităților financiare limitate, restricțiilor de folosire a bugetelor locale, lipsei personalului calificat, majoritatea APL, nu respectă majoritatea acestor prevederi.

Atât Legea privind deșeurile de producție și menajere (art. 20), cât și Legea privind protecția mediului înconjurător (art. 74) conțin prevederi prin care se interzice introducerea/importul în țară a deșeurilor, cu excepția maculaturii prelucrate și cioburilor de sticlă. Legislația ecologică permite incinerarea deșeurilor doar în cazurile folosirii în procesul tehnologic al întreprinderii. Aceste stipulări împiedică obținerea „economii de scară” și limitează considerabil atragerea investitorilor străini la construcția și exploatarea centralelor de termovalorificare a deșeurilor.

Aplicarea PPP în gestionarea deșeurilor comunale este la etapa inițială. În strictă corespundere cu prevederile Legii cu privire la PPP sunt elaborate doar 2 proiecte (de primăria orașelor Călărași și Căușeni), care urmează a fi implementate în timpul apropiat, având la bază forma BOT. Numărul mic de proiecte PPP este explicat de o serie de constrângeri :

- Nu sunt aprobate Instrucțiunea și documentația model de constituire a PPP pentru formele prevăzute de legea respectivă și Concepția cu privire la salubritatea localităților. Din cauza că proiectele PPP sunt la început de cale în Moldova, aceste lipsuri sunt bariere importante în dezvoltarea acestor proiecte, mai ales pentru cele implementate de autoritățile publice locale.
- Lipsa unei strategii naționale clare privitor la rețeaua de gestionare a deșeurilor și localizarea componentelor acesteia, inclusiv a unităților de termovalorificare (uzinelor de incinerare), de depozitare (rampelor intercomunale și interraionale), de sortare și transfer a deșeurilor.
- Starea inadecvată a rampelor comunale de depozitare a deșeurilor și insuficiența și uzura fizică a echipamentelor de colectare și evacuare a deșeurilor la majoritatea întreprinderilor publice de salubritate constituie bariere esențiale pentru proiectele PPP de management integrat al deșeurilor și cesionarea a serviciilor de colectare a deșeurilor și salubritate.

- Cantitatea redusă de deșeuri colectate la nivelul unor comunități luate în parte nu asigură economiile de scară necesare, dar această barieră poate fi depășită prin intermediul unor rampe intercomunale/interraionale și care la rândul lor pot servi ca obiect al unor proiecte PPP.
- Nivelul redus al taxelor pentru evacuarea deșeurilor și dificultatea colectării acestora face dificilă recuperarea nu doar a investițiilor, dar și a cheltuielilor în domeniul respectiv.
- Din cauza autonomiei financiare reduse la nivel local, autoritățile respective au o capacitate limitată de a cofinanța proiecte de PPP în domeniul gestionării deșeurilor (bugetele de primul nivel sunt aprobate conform normativelor stabilite în mod centralizat de Ministerul Finanțelor, nivelul taxelor și impozitelor locale este strict reglementat de Codul fiscal, legea cu privire la finanțelor publice locale și legea cu privire la sistemul și procesul bugetar împiedică asocierea comunităților în cadrul unor proiecte inter-comunale).
- Accesul limitat la resurse creditare, îndeosebi la cele preferențiale. Legea cu privire la finanțele publice locale este extrem de restrictivă în privința contractării creditelor în condiții de piață de către autoritățile publice locale, iar comunicarea cu potențialii donatori se face de obicei prin intermediul autorităților centrale. De asemenea, proiectele investiționale la nivel local sunt aprobate de către guvern pe baza propriilor programe și strategii prioritare (adoptate la nivel național) și mai puțin se ține cont de prioritățile locale.
- Lipsa experienței în desfășurarea unor asemenea proiecte.

La momentul actual, prestarea serviciilor de colectare a deșeurilor menajere și salubritate este exercitată, aproape exclusiv, de către întreprinderile publice municipale. În cazul centrelor urbane mai mari, activează întreprinderi care au o specializare mai îngustă, activitatea principală fiind colectarea (inclusiv precollectarea separată) și evacuarea deșeurilor menajere solide (DMS) la rampele comunale din aria localității respective sau a comunelor din apropiere (ex. mun. Chișinău, Bălți, or. Călărași, ș.a.), unde încă în anii 1970 au fost construite poligoane. În orașele de dimensiuni mai mici activează întreprinderi cu o specializare mai complexă, care prestează majoritatea serviciilor comunale, inclusiv colectarea deșeurilor și salubritate, înverzire și amenajare, aprovizionare cu apă, canalizare și epurare. Cu toate că întreprinderile municipale de salubritate beneficiază de subsidii consistente din partea bugetelor locale, calitatea serviciilor prestate de acestea și eficiența economică și ecologică sunt, de regulă, la un nivel insuficient. În același timp, existența sau fondarea întreprinderilor publice (municipale) de gestionare a deșeurilor și salubritate este o etapă premergătoare formării PPP în domeniu, dat fiind faptul că APL trebuie să contribuie la cofinanțarea obiectului de PPP. Acest lucru se constată și în etapele de implementare a proiectelor comunale și intercomunale de creare a sistemului de management integrat al deșeurilor promovate de Agențiile de Dezvoltare Regională.

De asemenea, la o etapă intermediară se află proiectul de PPP referitor la construcția și exploatarea în perimetrul municipiului Chișinău a uzinei de termovalorificare. În urma licitației din 25 ianuarie 2006 a fost selectată compania italiană STR Engineering Consulting SRL, care se angajase să execute lucrările de proiectare, construcție și operare a uzinei pe un termen de 30 de ani. Valoarea contractului este de 190 milioane euro. Forma de implementare DBOT, iar cota de participare a partenerului public nu a fost încă stabilită definitiv. Au fost obținute avizele necesare și a fost alocat un teren de cca 10 ha în proximitatea stației de epurare municipală. Partenerul privat se obligă să execute proiectarea și construcția uzinei la un termen de până la 30 de luni de la predarea terenului (martie 2010). Însă acest proiect are o serie de lacune. În primul rând, APL nu a elaborat studiul de fezabilitate și Caietul de Sarcini. Investitorul selectat are o reputație dublicitară, nu a prezentat garanția bancară necesară, însă poate cesiona drepturile și obligațiunile sale unei terțe părți. Proiectul a generat o reacție negativă din partea organizațiilor ecologice și sociale. Mai mult decât atât, legislația ecologică actuală impune restricții considerabile funcționării instalațiilor propuse de

investitor. Se permite incinerarea deșeurilor și folosirea energiei doar în cadrul procesului tehnologic al întreprinderii unde se află instalația de incinerare. Nu se permite importul deșeurilor, inclusiv cu randament caloric înalt, care ar asigura funcționarea ulterioară la capacități optime și obținerea economiilor de scară. Nu este creată infrastructura și mecanismul de stocare și distribuție a energiei obținute. În același timp, problema actuală stringentă a stocării deșeurilor din Chișinău impune urgentarea construcției uzinei respective și înlăturarea deficiențelor menționate.

În pofida promovării lente a PPP în gestionarea deșeurilor comunale și salubritatea localităților, la momentul actual putem constata prezența a 3 proiecte PPP funcționale în acest domeniu. Cu toate că aceste parteneriate nu au urmat, în totalitate, prevederile Legii cu privire la PPP și nu au fost declarate oficial drept model PPP, ele corespund acestor formelor specifice de colaborare.

Gestionarea deșeurilor în orașul Ungheni.

Acest proiect este implementat de întreprinderea mixtă AVE Ungheni, fondată la finele anului 2008 de partenerul privat AVE din Austria și întreprinderea municipală de salubritate a orașului Ungheni.

Obiectul proiectului: colectarea separată și evacuarea deșeurilor, salubritatea și deszăpezirea locurilor publice în conformitate cu cerințele legislației naționale și UE.

Forma de PPP: include elemente forme complementare ca BOT, DBOT sau ROT, în raport cu componentele de infrastructură și operaționale gestionate. De asemenea, AVE Ungheni aplică diverse forme de parteneriat și tipuri de contract cu diferite APL. De exemplu, spre deosebire de Strășeni, la Durlești nu se folosește rampa locală, deșeurile fiind transportate la rampa din Ungheni, aflată în posesia întreprinderii respective. Acest lucru denotă o flexibilitate relativ înaltă a parteneriatelor și cooperării APL cu AVE Ungheni. Este o experiență care necesită cunoscută și promovată.

Cota de participare: partenerul public: 40%, partenerul privat: 60%.

Durata contractului: 5 ani cu posibilitatea de prelungire a acestuia.

Obligațiile partenerului public:

- Alocarea terenurilor pentru construcția platformelor de colectare selectivă a deșeurilor.
- Transmiterea în folosință a rampei autorizate pentru depozitarea deșeurilor.
- Aprobarea și majorarea tarifelor de salubritate, cu luarea în considerare a propunerilor din partea partenerului privat.
- Elaborarea graficului de salubritate zilnică și sezonieră.
- Controlul activității economico-financiare a întreprinderii de salubritate.
- Monitorizarea indicatorilor de performanță.

Obligațiile partenerului privat:

- Realizarea în termenele propuse a programelor de investiții în echipamentele și infrastructura necesară. Până în iulie 2010, au fost investite cca 600 mii euro.
- Execuția lucrărilor de proiectare și construcție a platformelor de colectare.
- Prestarea serviciilor de colectare separată a deșeurilor de la blocurile locative, din sectorul individual, de salubritate și deszăpezire a locurilor publice.
- Aplicarea tehnologiilor moderne și know-how în domeniu.
- Respectarea normelor de protecție a muncii în condiții nocive de lucru.

- Respectarea și optimizarea indicatorilor de performanță.

„AVE Ungheni SRL” asigură un management integrat al deșeurilor, care include nu doar colectarea separată și evacuarea deșeurilor sau livrarea deșeurilor reciclabile, dar chiar și valorificarea deșeurilor organice (frunze, crengi), precum și exportul deșeurilor reciclabile în statele UE și în China. De asemenea, AVE Ungheni prestează servicii de colectare și evacuare a deșeurilor în bază de PPP în orașele Durlăști și Strășeni, în comuna Zgărdești (o suburbie a orașului Ungheni). La moment, se poartă negocieri cu APL din or. Călărași, comunele Trușeni și Bubuieci și alte localități pentru cesionarea serviciilor respective către AVE Ungheni. De asemenea, această întreprindere negociază cu fabrica de ciment Rezina (SA „Lafarge”) evacuarea deșeurilor pentru incinerarea acestora în instalațiile termoelectrice existente. În opinia administrației AVE Ungheni, această modalitate necesită costuri mult mai reduse și este mult mai eficientă, în comparație cu construcția unor întreprinderi noi de incinerare a deșeurilor. În acest sens, credem că opinia unei companii care activează, cu succes, timp de câteva decenii în mai multe state central-europene nu merită a fi ignorată, ci examinată adecvat.

Colectarea deșeurilor în sectorul individual în orașul Drochia

Proiectul este implementat de SRL Magos din orașul Drochia în comun cu autoritățile publice locale din oraș.

Obiectul proiectului: prestarea serviciilor de colectarea a deșeurilor în sectorul individual al orașului Drochia.

Forma de PPP: contract cesionarea a serviciului de salubritate pentru zona menționată.

Durata contractului: 1 an cu posibilitatea de prelungire a acestuia.

Obligațiile partenerului public:

- Aprobarea Regulamentului de salubritate a orașului și a Caietului de Sarcini.
- Aprobarea tarifelor de salubritate, cu luarea în considerare a propunerilor din partea partenerului privat.
- Alocarea terenurilor pentru amplasarea containerelor de colectare a deșeurilor.
- Acordarea în folosință a rampei comunale contra unei plăți lunare stabilite în contract.
- Monitorizarea indicatorilor de performanță.

Obligațiile partenerului privat:

- Alocarea investițiilor în infrastructura de colectare a deșeurilor (containerelor, pubelelor).
- Transmiterea după încheierea contractului a obiectelor de infrastructură partenerului public contra valorii acestora.
- Prestarea calitativă a serviciilor de colectare și evacuare planificată a deșeurilor comunale din sectorul individual al orașului.
- Încasarea taxelor prestabilite în contract pentru colectarea deșeurilor în sectorul individual.
- Extinderea și eficientizarea activităților de salubritate.
- Asigurarea și optimizarea indicatorilor de performanță.

Prestarea serviciilor calitative de colectarea a deșeurilor în orașul Râșcani.

Proiectul este implementat de ÎI Lada Fortuneac din orașul Râșcani în comun cu autoritățile publice locale.

Obiectul proiectului: prestarea serviciilor calitative de colectarea a deșeurilor în perimetrul a 5 străzi centrale din orașul Râșcani.

Forma de PPP: contract cesionarea a serviciului de salubritate pentru zona menționată.

Durata contractului: 1 an cu posibilitatea de prelungire a acestuia.

Obligațiile partenerului public:

- Aprobarea Regulamentului de salubritate a orașului și a Caietului de Sarcini.
- Aprobarea și colectarea tarifelor de salubritate, cu luarea în considerare a propunerilor din partea partenerului privat.
- Achitarea plății pentru prestarea serviciilor de colectare a deșeurilor și salubritate, conform termenelor și sumelor stabilite în contractul respectiv.
- Acordarea dreptului de folosință a rampei comunale autorizate.
- Controlul respectării legislației cu privire la gestionarea deșeurilor și asigurarea curățeniei în localități de către persoanele rezidente în zona respectivă.
- Monitorizarea indicatorilor de performanță.

Obligațiile partenerului privat:

- Prestarea calitativă a serviciilor de colectare și evacuare planificată a deșeurilor comunale din zona centrală a orașului.
- Salubritate (măturatul) și amenajarea străzilor din perimetrul respectiv.
- Întreținerea și reparația echipamentelor de colectare și evacuare a deșeurilor.
- Eficientizarea activităților de salubritate prin folosirea rațională a echipamentului tehnic, mijloacelor financiare și resurselor umane disponibile.
- Asigurarea și optimizarea indicatorilor de performanță.

Proiectele posibile bazate pe PPP: oportunități și riscuri

Proiect nr.1: Crearea sistemului integrat intercomunal de management al deșeurilor

Obiectivele proiectului: Salubritate planificată și amenajarea localităților, lichidarea gunoierilor ilicite și a rampelor comunale neautorizate și asigurarea rentabilității și eficienței economice și ecologice a sistemului de gestionare a deșeurilor comunale.

Legătura cu obiectivele naționale de dezvoltare: Realizarea acestui proiect se află în concordanță cu obiectivele prioritare ale Strategiilor de Dezvoltare Regională, a Concepției cu privire la salubritate localităților din Republica Moldova, proiectelor Legii cu privire la deșeurile, Legii cu privire la salubritate localităților, precum și cu alte documente strategice care urmăresc obiectivele respective.

Descrierea: Proiectul-tip ce prevede crearea unui sistem integrat intercomunal de management al deșeurilor. Principalele activități care vor asigura realizarea proiectului tip sunt: 1) construcția și amenajarea rampei intercomunale de depozitare a deșeurilor. 2) amenajarea platformelor și

procurarea containerelor pentru colectarea separată a deșeurilor, atât pentru blocurile locative, cât și pentru casele individuale. 3) stabilirea unor relații reciproc avantajoase și durabile cu întreprinderile de achiziționare și prelucrare a deșeurilor reciclabile din țară și de peste hotare.

Forma de implementare: Forme complementare BOT, DBOT sau ROT, în raport cu componentele de infrastructură și operaționale gestionate. Prin acest contract, partenerul privat în comun cu reprezentantul APL asigură administrarea, menținerea și operarea infrastructurii de colectare, transportare și depozitarea deșeurilor. Ținând cont de resursele financiare limitate ale primăriilor proiectul va pune accentul pe atragerea resurselor, tehnologiei și experienței din sectorul privat în vederea modernizării infrastructurii și a serviciilor de colectare și evacuare a deșeurilor, va permite economisirea banilor publici. Recuperarea investițiilor se va face din contul taxelor pentru evacuarea deșeurilor, livrării deșeurilor reciclabile, extinderii zonei deservite și majorării numărului de clienți, precum și de pe urma economisirilor acumulate. Pentru concesiunea rampei și a serviciilor respective partenerul privat va achita o plată anuală prestabilită în contract.

Perioada: Experiența internațională sugerează o perioadă de 15-20 ani:

Estimarea costurilor: În cazul modernizării nesemnificative (construcția gardului și a digurilor de scurgere mici) a rampei existente, costul total al proiectului va fi de 5-10 mln. MDL, în funcție de numărul de primării implicate și de locuitori deserviți, de echipamentul tehnic disponibil până la demararea proiectului respectiv. Cele mai mari costuri sunt legate de achiziționarea autogunoierelor speciale /de la 300 mii MDL până la 2 mln. MDL), tractoarelor, buldozerele, a vehiculelor de măturat și colectarea zăpezii, precum și a instalațiilor pentru trierea (sortarea, balotarea) deșeurilor reciclabile, pentru fărâmițarea și arderea resturilor vegetale. De asemenea, costuri ridicate sunt și la serviciile de consultanță, de proiectare și expertiză. Pentru construcția unei rampe intercomunale, în conformitate cu standardele naționale, a drumului de acces către aceasta, sunt necesare circa 5 mln. MDL, iar conform standardelor noi ale UE – circa 5 mil. EUR (depozitele zonale de la Harghita sau Mureș).

Finanțarea proiectului: Volumul necesar de investiții și tehnologii va fi atras, cu precădere, de partenerul privat. Pentru a putea suplini investiția corespunzător cotei de participare, APL ar putea beneficia de proiecte finanțate de Fondul Ecologic Național, BERD, UE, Banca Mondială, de Agențiile de Dezvoltare Regională etc. Pentru fiecare din părți, resursele necesare for putea fi formate atât din capital propriu, cât și din împrumuturi. Cota de participare a partenerului public: 30-45%.

Repartizarea riscurilor:

Partenerul public	Partenerul privat	Privat+Public
- Riscul politic. - Riscul desfășurării licitațiilor necompetitive. - Riscul de amplasare. - Riscurile de reglementare. - Riscul recesiunii economice și a schimbărilor demografice.	- Riscul de proiectare și construcție. - Riscurile de exploatare. - Subestimarea necesităților financiare. - Riscul de pierdere financiară. - Riscul nerespectării indicatorilor de performanță. - Riscurile comerciale.	- Riscurile ecologice. - Riscul inflației. - Riscuri de forță majoră. - Riscul tarifar. - Riscul eschivării de la achitarea taxelor.

Divizarea responsabilităților:

Partenerul privat	Partenerul public
- Alocarea resurselor financiare, know-how, capacități de management și operare. - Realizarea în termenele propuse a programelor de investiții și a lucrărilor de proiectare și construcție asumate prin caietul de sarcini. - Încasarea tarifelor aferente serviciului prestat. - Prestarea serviciului de salubritate, conform prevederilor din caietul de sarcini și din regulamentul serviciului de salubritate. - Întreținerea și reparația echipamentelor folosite conform programelor respective. - Executarea lucrărilor de colectare a deșeurilor, măturarea și dezapezirea locurilor publice. - Aplicarea normelor de protecție a muncii în cadrul serviciului contractat. - Asigurarea accesului partenerului public la informațiile privind executarea serviciului în cadrul parteneriatului public-privat. - Achitarea redevenței la valoarea prevăzută și la termenul stabilit în contract. - Asigurarea indicatorilor de performanță.	- Remunerarea serviciilor de salubritate pentru lucrări de operare, administrare și întreținere la o sumă anuală prestabilă în contract. - Aprobarea și actualizarea tarifelor cu examinarea solicitărilor partenerului privat. - Alocarea terenului necesar pentru construcția platformelor de colectare și a rampelor. - Asigurarea unor facilități fiscale în procesul de import al echipamentului necesar. - Contractarea sau garantarea, în condițiile legii, a împrumuturilor pentru finanțarea programelor de investiții din infrastructura publică ce privește dezvoltarea serviciului de salubritate. - Coordonarea lucrărilor de proiectare și de execuție tehnico-edilitară și de investiții. - Crearea și menținerea unui cadru regulator favorabil desfășurării proiectului. - Facilitarea autorizării lucrărilor și investițiilor necesare realizării serviciului contractat, în conformitate cu reglementările legale. - Monitorizarea indicatorilor de performanță.

Constrângerile:

- Obligativitatea aprobării de către Parlament a listei obiectelor din proprietatea publică propuse pentru concesiune (art. 7, alin 1, p. d a Legii cu privire la concesiune).
- Lipsa unor prevederi legale referitoare la obligativitatea încheierii contractului cu generatorii de deșeuri (persoane fizice și agenți economici).
- Reacția negativă a populației la.
- Procedura dificilă de înstrăinare a terenurilor destinate construcției rampelor.
- Insuficiența specialiștilor autohtoni calificați în elaborarea și administrarea PPP și proiectelor în domeniul gestionării deșeurilor.
- Insuficiența și uzura fizică a echipamentelor de colectare și evacuare a deșeurilor la majoritatea întreprinderilor publice de salubritate.
- Aplicarea formală a amenziilor pentru încălcarea legislației cu privire la gestionarea deșeurilor și asigurarea curățeniei în localități.

- Veniturile reduse ale majorității populației, în special din zonele rurale și rezistența socială în cazul aplicării și majorării tarifelor pentru colectarea și evacuarea deșeurilor.

Rezultate așteptate:

- Lichidarea gunoștilor ilicite și a rampelor comunale neautorizate și nefuncționale.
- Diminuarea impactului asupra apelor freatice, aerului, solurilor și asupra sănătății populației din zonă.
- Asigurarea accesului la serviciul de colectare și evacuare centralizată a deșeurilor.
- Salubritatea planificată și eficiența a locurilor publice.
- Renovarea și dezvoltarea infrastructurii de colectare selectivă a deșeurilor menajere solide, dotarea serviciului de salubritate cu autospeciale și echipamentele necesare.
- Sporirea eficienței serviciilor de gestionare a deșeurilor.
- Obținerea de venituri suplimentare de la evacuarea deșeurilor și livrarea materialelor reciclabile.
- Îmbunătățirea capacității APL în gestionarea deșeurilor menajere.
- Reabilitarea și extinderea căilor de acces către poligonul de depozitare.
- Educarea unui comportament ecologic-responsabil la populația din teritoriu.
- Crearea unor noi locuri de muncă (cca 50).

Proiect nr.2: Construcția rampei intercomunale de depozitare a deșeurilor

Obiectivele proiectului: Lichidarea gunoștilor ilicite și a rampelor neautorizate și nefuncționale, evacuarea și depozitarea centralizată a deșeurilor comunale și reducerea impactului asupra apelor freatice și sănătății populației din zonă.

Legătura cu obiectivele naționale de dezvoltare: Realizarea acestui proiect se află în concordanță cu obiectivele prioritare ale Strategiei de Dezvoltare Regională, a Concepției și a proiectului Legii cu privire la salubritatea localităților.

Descrierea: Proiectul-tip ce prevede construcția și amenajarea rampei intercomunale de depozitare a deșeurilor, construcția stației de sortare și balotare (presare) a deșeurilor reciclabile colectate la rampă, procurarea tehnicii (buldozerului) pentru exploatarea rampei respective, informarea și instruirea populației, extinderea ulterioară a zonei de deservire prin includerea majorității absolute a locuitorilor și prin aderarea noilor localități la proiectul inițial.

Forma de implementare: Contract de antrepriză pentru executarea lucrărilor de construcție și amenajare a rampei intercomunale pentru o perioadă de până la 2 ani (în funcție de numărul de gropi de depozitare și obiective edilitare construite) între APL și partenerul privat. Prin acest contract, partenerul privat selectat în urma licitației se obligă să construiască și să amenajeze, conform documentației tehnice și Avizelor din partea instituțiilor abilitate rampa destinată pentru depozitarea deșeurilor colectate din 7-10 localități (un centru raional și localitățile din proximitatea acestuia). Conform prevederilor contractuale APL va transfera periodic către executor, direct sau prin intermediul Beneficiarului (întreprinderea de salubritate), plățile stabilite conform Caietului de Sarcini și etapelor de realizare a Planului de lucrări. După finisarea lucrărilor de construcție și transferarea integrală a plăților către executant (partenerul privat), acesta va transmite obiectul construit partenerului public.

Perioada: termenul stabilit pentru executarea lucrărilor de proiectare, construcție și amenajare a rampei intercomunale este de 2 ani.

Estimarea costurilor: Pentru construcția unei rampe intercomunale, în conformitate cu standardele naționale, a drumului de acces către aceasta, sunt necesare cca 5 mln. MDL, iar conform standardelor noi ale UE – cca 5 mln. EUR (depozitele zonale de la Harghita sau Mureș). Cele mai mari costuri sunt legate de lucrările de săpare a gropilor de depozitare a deșeurilor, de transportare a substratului extras, de construcția din beton a fundației, a digurilor și a sistemelor de drenaj, de amenajare a gropilor Bekari, de construcție a obiectivelor edilitare și a drumului de acces.

Finanțarea proiectului: Volumul necesar de investiții și tehnologii va fi disponibilizat, cu precădere, de partenerul privat. Ținând cont de resursele financiare limitate ale primăriilor va pune accentul pe atragerea resurselor, tehnologiei și experienței din sectorul privat în vederea modernizării infrastructurii de depozitare a deșeurilor, va permite economisirea banilor publici. De asemenea, APL poate solicita obținerea de mijloace financiare de la FEN, ADR, BERD, UE, Banca Mondială, etc.

Repartizarea riscurilor:

Partenerul public	Partenerul privat	Privat+Public
• Riscul politic. • Riscul de amplasare. • Riscul desfășurării licitațiilor necompetitive. • Riscurile de reglementare.	• Riscul de proiectare și construcție. • Riscurile comerciale. • Subestimarea necesităților financiare. • Riscul nerespectării indicatorilor de performanță.	• Riscurile ecologice. • Riscul inflației. • Riscuri de forță majoră, inclusiv riscurile calamităților naturale.

Divizarea responsabilităților:

Partenerul privat	Partenerul public
• Alocarea resurselor financiare, know-how, capacități de management și operare. • Executarea în termenii stabiliți prin prezentul contract a lucrărilor de proiectare și construcție. • Întreținerea și reparația echipamentelor folosite conform programelor respective. • Aplicarea normelor de protecție a muncii. • Transferul rampei construite către partenerul public. • Asigurarea accesului partenerului public la informațiile privind executarea lucrărilor în cadrul parteneriatului public-privat. • Necesionarea contractului de antrepriză care constituie obiectul parteneriatului public-privat. • Asigurarea indicatorilor de performanță.	• Alocarea terenului necesar pentru construcția platformelor de colectare și a rampelor. • Asigurarea unor facilități fiscale în procesul de import al echipamentului necesar. • Contractarea sau garantarea a împrumuturilor pentru finanțarea programelor de investiții. • Coordonarea lucrărilor de proiectare și de execuție tehnico-edilitară și de investiții. • Crearea și menținerea unui cadru regulator favorabil desfășurării proiectului. • Facilitarea autorizării lucrărilor și investițiilor necesare realizării serviciului contractat, în conformitate cu reglementările legale. • Monitorizarea indicatorilor de performanță.

Constrângerile:

- Procedura dificilă de înstrăinare a terenurilor pentru construcția rampelor intercomunale.
- Accesul limitat la resurse creditare, îndeosebi la cele preferențiale.
- Instabilitatea politică și economică.
- Dilema dintre costul necesar și suma minimă alocată pentru executarea principalelor lucrări. Criteriul costului minim nu este cel mai relevant și trebuie înlocuit cu criteriul costului optim, în baza analizei cost-eficiență sau cost/beneficii.

Rezultate așteptate:

- Crearea și amenajarea unei poligon intercomunal de stocare a deșeurilor.
- Reabilitarea și extinderea căilor de acces către poligonul de depozitare.
- Lichidarea gunoștilor ilicite și a rampelor comunale neautorizate și nefuncționale.
- Ameliorarea situației ecologice și sanitaro-epidemiologice.
- Obținerea de venituri suplimentare de la depozitarea deșeurilor și livrarea materialelor reciclabile.
- Asigurarea executării graficului de evacuare a deșeurilor menajere solide în conformitate cu cerințele sanitare și ecologice.
- Îmbunătățirea capacității APL în gestionarea deșeurilor menajere.
- Acumularea experienței în implementarea comună a proiectelor.

Proiect nr.3: Crearea stațiilor zonale de transfer a deșeurilor

Obiectivele proiectului: stabilirea unor relații funcționale mutuale între componentele sistemului de management integrat al deșeurilor și optimizarea rețelei de colectare și procesare a deșeurilor comunale.

Legătura cu obiectivele naționale de dezvoltare: Implementarea unor astfel de proiecte este prevăzută în Strategiile de Dezvoltare Regională și în proiectul Legii cu privire la salubritatea localităților. Asemenea proiect va contribui la soluționarea a 2 probleme complementare: curățarea localităților și optimizarea sistemului de management integrat al deșeurilor.

Descrierea: Proiectul-tip ce prevede: 1) construcția și exploatarea stației de sortare și balotare (presare) a deșeurilor reciclabile. 2) construcția și amenajarea rampei intercomunale de depozitare a deșeurilor, care va include platforme de acumulare temporară a deșeurilor la etapele presortare și postsortare (în cazul exploatării centralei de termovalorificare), precum și a gropilor pentru depozitarea permanentă (în cazul neexploatării centralei). 3) stabilirea unor relații reciproc avantajoase și durabile cu întreprinderile de achiziționare și prelucrare a deșeurilor reciclabile din țară și de peste hotare.

Forma de implementare: Forme complementare BOT, DBOT sau ROT, în raport cu componentele de infrastructură și operaționale gestionate pe o durată de 10-15 ani între întreprinderea municipală de prestare a serviciilor comunale și partenerul privat. Prin acest contract partenerul privat în comun cu reprezentantul APL asigură administrarea, menținerea și operarea infrastructurii de colectare, transportare și depozitarea deșeurilor. Recuperarea investițiilor se va face din contul taxelor pentru evacuarea deșeurilor, livrării deșeurilor reciclabile, extinderii zonei deservite și majorării numărului de clienți, precum și de pe urma economisirilor acumulate. Pentru concesiunea rampei și a serviciilor respective partenerul privat va achita o plată anuală prestabilită în contract.

Perioada: Experiența internațională sugerează o perioadă de 10-15 ani pentru recuperarea investițiilor în infrastructură și în echipamentul tehnic necesar.

Estimarea costurilor: Costul total al unei stații de transfer va depinde de infrastructura construită a acesteia. În cazul exploatării centralei de termovalorificare nu vor fi nevoie de poligoane de depozitare permanentă (5-10 mln. MDL), în locul căreia vor fi construite platforme pentru depozitarea (acumularea temporară) a deșeurilor la etapa de presortare și post-sortare, costul cărora este de cca 10 ori mai redus (500 mii MDL). O altă componentă principală a infrastructurii stației de transfer este secția de sortare a deșeurilor, care include o linie automatizată de sortare deservită manual, echipamentul de acumulare a deșeurilor selectate, precum și instalațiile de presare/balotare a acestora. Costul acestei secții poate varia de la 2 la 5 mln. MDL, în funcție de capacitate și echipamentul folosit. Un cost mediu generează construcția administrativă și punctul de observare (pază) (cca 1 mln. MDL), tehnica de încărcare/transportare (100-150 mii MDL per unitate), conectarea la rețelele de aprovizionare cu energie electrică, drumurile de acces, serviciile de consultanță, de proiectare și expertiză.

Finanțarea proiectului: Volumul necesar de investiții și tehnologii va fi atras, cu precădere, de partenerul privat. Ținând cont de resursele financiare limitate ale primăriilor va pune accentul pe atragerea resurselor, tehnologiei și experienței din sectorul privat în vederea modernizării infrastructurii și a serviciilor de colectare și evacuare a deșeurilor, va permite economisirea banilor publici. Pentru a putea suplini investiția corespunzător cotei de participare, APL ar putea beneficia de proiecte finanțate de Fondul Ecologic Național, BERD, UE, Banca Mondială, de Agențiile de Dezvoltare Regională, etc. Pentru fiecare din părți, resursele necesare for putea fi formate atât din capital propriu, cât și din împrumuturi. Cota de participare a partenerului public: 30-45%.

Repartizarea riscurilor:

Partenerul public	Partenerul privat	Privat+Public
• Riscul politic. • Riscul legislativ. • Riscul desfășurării licitațiilor necompetitive. • Riscul de amplasare. • Riscurile de reglementare. • Riscul recesiunii economice și a schimbărilor demografice.	• Riscul de proiectare și construcție. • Riscurile de exploatare. • Riscurile comerciale. • Subestimarea necesităților financiare. • Riscul de pierdere financiară. • Riscul nerespectării indicatorilor de performanță.	• Riscurile ecologice. • Riscul inflației. • Riscuri de forță majoră, inclusiv riscurile calamităților naturale. • Riscul tarifar. • Riscul eschivării de la achitarea taxelor.

Divizarea responsabilităților:

Partenerul privat	Partenerul public
• Alocarea resurselor financiare, know-how, capacități de management și operare. • Realizarea în termenele propuse a programelor de investiții și a lucrărilor de proiectare și construcție asumate prin Caietul de Sarcini și prin Strategiile de Dezvoltare. • Încasarea tarifelor aferente serviciului prestat. • Prestarea serviciului, conform prevederilor din Caietul de sarcini.	• Remunerarea serviciilor de procesare a deșeurilor la o sumă prestabilită în contract. • Alocarea terenului necesar pentru construcția stației de transfer. • Asigurarea unor facilități fiscale în procesul de import al echipamentului necesar. • Contractarea sau garantarea, în condițiile legii, a împrumuturilor pentru finanțarea programelor de investiții din infrastructura

• Întreținerea și reparația echipamentelor folosite conform programelor respective. • Realizarea în termenele propuse programelor de investiții asumate prin Caietul de Sarcini. • Aplicarea normelor de protecție a muncii în cadrul serviciului contractat. • Asigurarea accesului Partenerului public la informațiile privind executarea serviciului în cadrul parteneriatului public-privat. • Achitarea redevenței la valoarea prevăzută și la termenul stabilit în contractul de PPP. • Necesionarea obiectelor componente a PPP. • Asigurarea indicatorilor de performanță.	- publică ce privește dezvoltarea serviciului de salubritate. • Coordonarea lucrărilor de proiectare și de execuție tehnico-edilitară și de investiții. • Crearea și menținerea unui cadru regulator favorabil desfășurării proiectului. • Facilitarea autorizării lucrărilor și investițiilor necesare realizării serviciului contractat, în conformitate cu reglementările legale. • Efectuarea controlului asupra activității economico-financiare a Partenerul privat prin antrenarea unui serviciu de audit independent. • Monitorizarea indicatorilor de performanță.
--	--

Constrângerile:

- Serviciile de colectare a deșeurilor acoperă o arie restrânsă, iar cantitatea deșeurilor necesare pentru funcționarea adecvată a stațiilor de transfer este insuficientă.
- Este foarte dificilă obținerea unor economii de scară.
- Lipsa unei strategii naționale clare privitor la rețeaua de colectare și procesare a deșeurilor comunale și la localizarea componentelor acestora(uzine de termovalorificare, stații de transfer, rampe intercomunale/interraionale).
- Procedura dificilă de înstrăinare a terenurilor și de obținere a Avizelor necesare pentru construcția și exploatarea stațiilor de transfer.
- Capacitățile financiare reduse ale APL necesare a pentru cofinanțarea construcției și exploatarea obiectelor respective.
- Transparența redusă a mecanismului actual de achiziționare a deșeurilor reciclabile.
- Lipsa experienței naționale în desfășurarea unor asemenea proiecte.

Rezultate așteptate:

- Crearea rețelei zonale de acumulare, sortare și procesare a deșeurilor.
- Reducerea costurilor colectării selective și extragerea maximală a materialelor reciclabile din deșeurile comunale evacuate centralizat. Sortarea la stațiile de transfer este mai eficientă pentru zonele rurale și sectorul caselor individuale din centrele urbane, în care precollectarea selectivă este destul de anevoioasă și costisitoare.
- Lichidarea gunoștilor ilicite și a rampelor comunale neautorizate.
- Sporirea eficienței serviciilor de gestionare a deșeurilor.
- Crearea unor noi locuri de muncă.
- Obținerea de venituri suplimentare de la evacuarea deșeurilor și livrarea materialelor reciclabile.
- Asigurarea executării graficului de evacuare centralizată a deșeurilor menajere solide.
- Îmbunătățirea capacității APL în gestionarea deșeurilor menajere.
- Diminuarea impactului asupra mediului și sănătății populației.

- Formarea unui comportament ecologic la populația din teritoriu.

Proiect nr.4: Prestarea și sporirea eficienței serviciilor de salubritate în sectorul individual al orașelor și în localitățile rurale

Obiectivele proiectului: Colectarea selectivă și planificată a deșeurilor în sectorul individual, extinderea și eficientizarea serviciilor de salubritate, în special în mediul rural și lichidarea gunoștilor ilicite și diminuarea impactului asupra mediului și populației.

Legătura cu obiectivele naționale de dezvoltare: Realizarea acestui proiect se află în concordanță cu obiectivele prioritare ale Strategiilor de Dezvoltare Regională, a *Concepției cu privire la salubritatea localităților* din Republica Moldova, a proiectului Legii cu privire la salubritatea localităților, a Strategiei de Gestionare a Deșeurilor și asigură descentralizarea și sporirea eficienței serviciului de salubritate.

Descrierea: Proiect-tip ce prevede executarea eficientă și extinderea lucrărilor de salubritate în sectorul individual. Principalele lucrări executate de către partenerul privat sunt: 1) colectarea, inclusiv selectivă a deșeurilor. 2) evacuarea acestora la rampele autorizate de depozitare. 3) stabilirea unor relații mutuale și durabile cu întreprinderile de achiziționare și prelucrare a deșeurilor reciclabile.

Forma de implementare: *Concesionarea sau franciza* serviciului de salubritate în perimetrul *întreg* al sectorului individual sau în anumite zone ale acesteia (de regulă zona centrală). Conform prevederilor legislative în vigoare, posibilități mai mari de implementare are concesionarea. Totodată, franciza s-ar putea aplica în baza unor modele reușite, precum AVE Ungheni (deși nu a fost efectuată o evaluare/expertiză a proiectului respectiv, este clar că avem de a face cu o experiență pozitivă, care nu are precedent în Moldova). De asemenea, în sectorul individual din suburbiile capitalei în perimetrul satelor de vacanță, în care predomină familii cu venituri supra-medii și înalte ar fi necesară aplicarea, în mod experimental, a abonamentelor private. Contractul poate fi de durată scurtă (1-2 ani) sau medie (5-10 ani) – în cazul când partenerul privat investește în construcția platformelor de colectare selectivă, în procurarea containerelor și a vehiculelor necesare pentru deservirea zonei cesionate. Prin acest contract partenerul privat va asigura menținerea și operarea infrastructurii de colectare, transportare și depozitare a deșeurilor. De asemenea, contractul poate include clauze obligatorii de menținere și modernizare a drumului de acces. Recuperarea investițiilor se va face din contul taxelor pentru evacuarea deșeurilor, livrării deșeurilor reciclabile, extinderii zonei deservite și majorării numărului de clienți, precum și de pe urma economisirilor acumulate. Pentru concesionarea serviciilor respective, precum și pentru folosirea rampei comunale autorizate, partenerul privat va achita o plată anuală prestabilită în contract.

Perioada: Contract de durată scurtă (1-2 ani) sau medie (5-10 ani) – în cazul când partenerul privat investește în construcția platformelor de colectare selectivă, în procurarea containerelor și a vehiculelor necesare pentru deservirea zonei cesionate.

Estimarea costurilor: În cazul Contractului de durată scurtă (1-2 ani) când partenerul privat folosește (pentru o plată stabilită) cea mai mare parte a infrastructurii necesare și a rampei de depozitare aflate în proprietatea partenerului public, suma proiectului poate varia de la câteva sute de mii până la cca 1 mil. MDL, în funcție de aria și configurația zonei sau localității deservite. În cazul construcției infrastructurii de colectare, inclusiv selectivă, a procurării vehiculelor de transportare din contul partenerului privat, suma proiectului va depăși 3 mln. MDL, în funcție de numărul și marca de autocamioane și tractoare folosite și, bineînțeles, de zona acoperită.

Finanțarea proiectului: În primul caz menționat, partenerul privat va primi, conform contractului suma stabilită pentru prestarea serviciilor, taxele fiind colectate de partenerul public. În cazul al II-lea, volumul necesar de investiții și tehnologii va fi disponibilizat, cu precădere, de partenerul privat.

Resursele necesare vor putea fi formate atât din capital propriu, din împrumuturi la rate preferențiale, precum și reduceri de taxe la importul echipamentelor respective. În același timp, partenerul privat va colecta taxele stabilite de APL și vor achita acestora o redevență de cca 5% pentru dreptul de a presta serviciile de salubritate pentru zona sau localitatea indicată în contract.

Repartizarea riscurilor:

Partenerul public	Partenerul privat	Privat+Public
• Riscul politic. • Riscul desfășurării licitațiilor necompetitive. • Riscurile de reglementare. • Riscul recesiunii economice și a schimbărilor demografice.	• Riscurile de exploatare. • Subestimarea necesităților financiare. • Riscurile comerciale. • Riscul de pierdere-avariere a activelor. • Riscul nerespectării indicatorilor de performanță.	• Riscurile ecologice. • Riscul inflației. • Riscuri de forță majoră, inclusiv riscurile calamităților naturale. • Riscul tarifar. • Riscul eschivării de la achitarea taxelor.

Divizarea responsabilităților:

Partenerul privat	Partenerul public
• Alocarea resurselor financiare, know-how, capacități de management și operare. • Realizarea în termenele propuse a programelor de investiții și a lucrărilor de proiectare și construcție asumate prin Caietul de Sarcini. • Încasarea tarifelor aferente serviciului prestat. • Prestarea serviciului de salubritate, conform prevederilor din Caietul de sarcini și din Regulamentul serviciului de salubritate. • Întreținerea și reparația echipamentelor folosite conform programelor respective. • Executarea lucrărilor de colectare a deșeurilor, măturarea și dezapezirea locurilor publice. • Aplicarea normelor de protecție a muncii în cadrul serviciului contractat. • asigurarea accesului Partenerului public la informațiile privind executarea serviciului în cadrul parteneriatului public-privat. • Achitarea redevenței la valoarea prevăzută și la termenul stabilit în contractul de PPP. • Necesionarea obiectelor componente a contractului de PPP. • Respectarea indicatorilor de performanță.	• Remunerarea serviciilor de salubritate pentru lucrări de operare, administrare și întreținere la o sumă anuală prestabilă în contract. • Asigurarea accesului la documentația elaborată de PPP și la licitațiile cu privire la concesiune. • Transmiterea în concesiune a serviciului de salubritate sau a zonei. • Aprobarea și actualizarea tarifelor cu examinarea solicitărilor partenerului privat. • Încasarea taxelor de evacuare centralizată a deșeurilor (în cazul folosirii echipamentelor și infrastructurii partenerului public). • Asigurarea unor facilități fiscale în procesul de import al echipamentului necesar. • Contractarea sau garantarea, în condițiile legii, a împrumuturilor pentru finanțarea programelor de investiții din infrastructura publică ce privește dezvoltarea serviciului de salubritate. • Crearea și menținerea unui cadru regulator favorabil desfășurării proiectului. • Facilitarea autorizării lucrărilor și investițiilor necesare realizării serviciului contractat, în conformitate cu reglementările legale. • Monitorizarea indicatorilor de performanță.

Constrângerile:

- Numărul mic de locuitori și cantitatea redusă de deșeuri colectate din sectorul caselor individuale, ceea ce nu se asigură economii de scară.
- Veniturile reduse ale majorității populației, în special din zonele rurale și rezistența socială în cazul majorării cuantumului taxelor respective.
- Nivelul redus al taxelor pentru evacuarea deșeurilor și dificultatea colectării acestora.
- Aplicarea formală a amenzilor pentru încălcarea legislației cu privire la gestionarea deșeurilor și asigurarea curățeniei în localități.
- Lipsa unor prevederi legale referitoare la obligativitatea încheierii contractului cu generatorii de deșeuri (persoane fizice și agenți economici).
- Insuficiența și uzura fizică a echipamentelor de colectare și evacuare a deșeurilor la majoritatea întreprinderilor publice de salubritate.
- Lipsa experienței în implementarea proiectelor PPP și atitudinea rezervată a APL.
- Dilema dintre costul necesar pentru prestarea adecvată a serviciilor de salubritate și suma minimă alocată pentru executarea principalelor lucrări.

Rezultate așteptate:

- Descentralizarea serviciului de salubritate a localităților.
- Asigurarea accesului la serviciul de salubritate la majoritatea absolută a locatarilor.
- Renovarea și dezvoltarea infrastructurii de colectare selectivă a deșeurilor menajere.
- Sporirea eficienței serviciilor de gestionare a deșeurilor.
- Obținerea de venituri suplimentare de la evacuarea deșeurilor și livrarea materialelor reciclabile.
- Asigurarea executării graficului de evacuare a deșeurilor menajere solide în conformitate cu cerințele sanitare și ecologice.
- Lichidarea gunoiștilor ilicite.
- Formarea unui comportament ecologic la populația din teritoriu.
- Crearea unor noi locuri de muncă.
- Aplicarea practicii internaționale în gestionarea deșeurilor.

Proiect nr.5: Construcția și exploatarea centralelor de termovalorificare

Obiectivele proiectului: Soluționarea problemei stocării deșeurilor comunale curente provenite, în special din municipiile Chișinău și Bălți, atragerea investițiilor străine pentru soluționarea problemelor ecologico-economice și crearea rețelei naționale și regionale a locațiilor de acumulare și procesare a deșeurilor, inclusiv a rampelor intercomunale/interraionale și a stațiilor de transfer (greenfield).

Legătura cu obiectivele naționale de dezvoltare: Realizarea acestui proiect se află în concordanță cu obiectivele prioritare ale Strategiilor de Dezvoltare Regională, a proiectului Legii cu privire la salubritatea localităților, a Strategiei de Gestionare a Deșeurilor și asigură descentralizarea gestionării deșeurilor în republică și atragerea investițiilor străine în sfera economică și ecologică.

Descrierea: Ținând cont de stipulările Strategiilor de Dezvoltare Regională, de criteriile eficienței economice, de eventualele riscuri ecologice și de sănătate publică, de localizarea ariilor majore de generare a deșeurilor, se recomandă construcția a 2 centrale de termovalorificare în proximitatea municipiilor Bălți și Chișinău (în raza de 20-30 km). Acestea vor funcționa, cu precădere, în baza deșeurilor colectate din regiunea respectivă unde va fi amplasată centrala. În caz de necesitate se vor folosi deșeurile și din alte regiuni ale țării sau din afara ei (dacă se vor face modificările legislative în acest sens). A doua variantă ar fi construcția unei singure întreprinderi de capacitate mare (de peste 1000 t pe zi), amplasată în apropierea capitalei, iar o a treia variantă – construcția unei uzine de capacitate supramedie în apropierea capitalei și a altor 2 centrale de capacitate mai redusă (cca 100 t pe zi), localizate în proximitatea orașelor Cimișlia și Drochia, care au făcut deja demersuri în acest sens.

Forma de implementare: DBOT (Proiectare Construcție, Operare, Transfer). Ținând cont de prevederile Legii RM cu privire la PPP și de posibilitățile financiare reduse ale bugetului public local și ale întreprinderilor municipale de salubritate, cota de participare a partenerului public va fi de 30%, iar a celui privat de 70%. Partenerul privat va efectua lucrările de proiectare, construcție și exploatare a uzinei. După expirarea termenului contractual (30-40 ani) centrala de termovalorificare va fi transmisă partenerului public.

Perioada: Contract de lungă durată (30 ani) necesar pentru recuperarea investițiilor respective.

Estimarea costurilor: Costul total al construcției centralei de termovalorificare a deșeurilor este de cca 150 milioane euro. Aceasta va avea o capacitate supramedie (peste 500 tone pe zi). În cazul opțiunii pentru uzina de capacitate mare (cca 1000 t pe zi), costurile atinge cifra de 200 mil euro. Construcția uzinelor de capacitate mai redusă (de până la 100 t pe zi) nu va depăși 50 milioane de euro.

Finanțarea proiectului: Volumul necesar de investiții și tehnologii va fi mobilizat, în proporție de 70%, de partenerul privat. Pentru a putea suplini investiția corespunzător cotei de participare, APL ar putea beneficia de proiecte finanțate de Fondul Ecologic Național, BERD, UE, Banca Mondială, de Agențiile de Dezvoltare Regională etc. Pentru fiecare din părți, resursele necesare vor putea fi formate atât din capital propriu, cât și din împrumuturi. Cota de participare a partenerului public: 30%. Recuperarea investițiilor se va face din contul livrării producției de energie, taxelor pentru evacuarea deșeurilor, livrării deșeurilor reciclabile, precum și de pe urma economisirilor acumulate. Totodată, bugetul centrelor raionale menționate nu este disponibil de a cofinanța construcția uzinelor respective, iar obținerea unor dotații de la bugetul de stat sau a unor grant-uri externe este foarte problematică. Din cauza neasigurării economiilor de scară pentru construcția uzinelor de capacitate redusă este puțin probabil de convins potențialii parteneri privați.

Repartizarea riscurilor:

Partenerul public	Partenerul privat	Privat+Public
• Riscul de amplasare. • Riscul politic. • Riscul desfășurării licitațiilor necompetitive. • Riscurile de reglementare. • Riscul recesiunii economice și a schimbărilor demografice.	• Riscul de proiectare și construcție. • Riscurile de exploatare. • Riscul financiar. • Riscul de pierdere-avariere a activelor. • Riscul nerespectării indicatorilor de performanță. • Riscurile comerciale. • Riscul de management.	• Riscurile ecologice. • Riscul de sănătate. • Riscul inflației. • Riscuri de forță majoră, inclusiv riscurile calamităților naturale. • Riscul tarifar.

Divizarea responsabilităților:

Partenerul privat	Partenerul public
• Alocarea resurselor financiare, know-how, capacități de management și operare. • Realizarea în termenele stabilite a programelor de investiții și a lucrărilor de proiectare, construcție și exploatare a uzinei. • Suportarea și optimizarea cheltuielilor de exploatare și întreținere. • Asigurarea accesului Partenerului public la informațiile privind executarea serviciului în cadrul parteneriatului public-privat. • Achitarea redevenței la valoarea prevăzută și la termenul stabilit în contractul de PPP. • Oferirea garanției bancare care să adevărească disponibilitatea financiară a acestuia • Necesionarea obiectelor componente a PPP. • Respectarea indicatorilor de performanță	• Remunerarea serviciilor termovalorificare a deșeurilor la o sumă prestabilită în contract. • Alocarea terenului necesar pentru construcția uzinei. • Coordonarea lucrărilor de proiectare și de execuție tehnico-edilitară și de investiții. • Crearea și menținerea unui cadru regulator favorabil desfășurării proiectului. • Facilitarea autorizării lucrărilor și investițiilor. • Colectarea și transportarea zilnică a deșeurilor. • Elaborarea mecanismului de stocare și distribuție a energiei produse de uzina de termovalorificare • Monitorizarea indicatorilor de performanță.

Constrângerile:

- Cantitatea insuficientă de deșeuri, în special de capacitate calorică necesară și interzicerea importului acestor deșeuri nu va asigura economii de scară și funcționarea permanentă a centralei la capacitățile de proiect.
- Actualmente, compoziția fizico-chimică a deșeurilor comunale în republică (datorită umidității sporite de peste 60%) nu asigură un randament caloric optim.
- Nu este creată infrastructura și mecanismul de stocare și distribuție a energiei obținute de la astfel de centrale.
- Capacitatea redusă a bugetelor locale de a cofinanța asemenea proiecte de PPP.
- Costurile mari ale centralelor de termovalorificare de capacitate medie și mică.
- Costul ridicat al studiului de fezabilitate și altor documente elaborate de APL.
- Costurile mari la construcția și exploatarea uzinei va condiționa majorarea tarifelor.
- Rezistența ecologică și politică contra realizării unui asemenea proiect și majorării tarifelor.

Rezultate așteptate:

- Soluționarea stringentă a problemei stocării deșeurilor comunale curente provenite din municipiul Chișinău, ca rezultat al expirării termenului de exploatare a actualului depozit orășenesc localizat în satul Țânțăreni (raionul Anenii Noi), precum și a altor centre urbane cu probleme similare.
- Crearea rețelei naționale și regionale a locațiilor de acumulare și procesare a deșeurilor, inclusiv a rampelor intercomunale/interraionale și a stațiilor de transfer (greenfield).
- Lichidarea rampelor comunale neautorizate și a celor nefuncționale.

- Dezvoltarea capacităților de producere a energiei bazate pe termovalorificarea deșeurilor, sporirea eficienței și securității energetice.
- Sporirea eficienței economice și ecologice a sistemului de gestionare a deșeurilor.
- Diminuarea impactului asupra cadrului natural și sănătății populației în majoritatea localităților republici.
- Asigurarea executării graficului de evacuare a deșeurilor menajere solide în conformitate cu cerințele sanitare și ecologice.
- Îmbunătățirea capacității APL în gestionarea deșeurilor menajere.
- Crearea unor noi locuri de muncă.

4. Sectorul aprovizionării cu apă și canalizare

Evoluții majore și situația curentă

Serviciul de apă și canalizare în Republica Moldova a avut de suferit în urma descentralizării serviciilor publice și transmiterii acestora din proprietatea statului în proprietatea unităților administrativ-teritoriale. Starea tehnică a sistemului existent de alimentare cu apă și canalizare a degradat, iar resursele limitate nu au permis extinderea apeductelor și sistemelor de alimentare cu apă. Astfel, pe parcursul a 6 ani, din 2003 până în 2008 lungimea apeductelor și sistemelor de alimentare cu apă s-a extins doar cu 12%, atingând 7478,1 km dintre care 4216,7 km (56,4%) în localitățile urbane și 3261,4 km (45,6%) în localitățile rurale. În același perioadă lungimea rețelei de canalizare chiar s-a diminuat nițel, în 2008 fiind de 2556,2 km dintre care 2128,6 km (83,3%) în localitățile urbane și doar 427,6 km (16,7%) în localitățile rurale. În prezent doar 29% din localitățile care dispun de sisteme de alimentare cu apă sunt dotate și cu sisteme de canalizare.

În condițiile în care 58,7% din populația țării locuiește în mediul rural, iar rețelele de apă și canalizare sunt preponderent concentrate în localitățile urbane, populația rurală este privată de aceste servicii. Conform Strategiei privind aprovizionarea cu apă și canalizarea localităților din Republica Moldova la 1 ianuarie 2006 doar 17% din localitățile rurale dispuneau de sisteme centralizate de alimentare cu apă potabilă și canalizare și 34,5% doar de apeducte comunale. Aceste date sunt însă prea optimiste, ele indicând doar asupra existenței sistemului de aprovizionare cu apă și canalizare în localitate, dar nu neapărat și asupra conectării gospodăriilor la sistemele date. De multe ori la sistemul de apă și canalizare sunt conectate doar obiectele sociale din localitate (școala, grădinița, etc.). Datele mai recente ale Ministerului Economiei privind deprivarea localităților Republicii Moldova în anul 2008 indică o situație mai nefavorabilă (Tabelul 3).

Tabel 3 Accesul populației la apeduct și canalizare

	Ponderea gospodăriilor ce beneficiază de apeduct, %	Ponderea gospodăriilor ce beneficiază de canalizare,%
Mediul urban (inclusiv mun. Chișinău)	88,4	77,7
Mediul urban (exclusiv mun. Chișinău)	79,4	60,4
Mediul rural	25,7	5,3

Sursa: Ministerul Economiei al Republicii Moldova, Date privind deprivarea localităților Republicii Moldova în anul 2008.

Starea sistemelor de aprovizionare cu apă și canalizare de cele mai multe ori nu este satisfăcătoare. La începutul anului 2006, doar 50,8% (1015 din 1998) din sistemele de alimentare cu apă erau în stare satisfăcătoare, restul necesitau reconstrucție, finalizarea construcției sau nu mai puteau fi restabilite. În același timp doar 24,6% din sistemul comunal de canalizare a apelor reziduale era în stare satisfăcătoare³⁰.

De asemenea, situația diferă între regiuni, cea mai defavorizată fiind Regiunea de Dezvoltarea Centru cu cea mai mică densitate a rețelelor de apeduct și cea mai mare pondere a apei consumate din fântânile arteziene. Rețeaua de canalizare este cel mai slab dezvoltată în Regiunea de Dezvoltare Sud, unde doar 12,8% din fondul locativ este conectat la rețeaua de canalizare (Tabelul 4). Restul populației utilizează apa freatică din fântâni, care, de multe ori nu corespunde cerințelor sanitaro-igienice. Conform serviciului epidemiologic de stat, apa din 31% din fântâni nu corespunde cerințelor sanitaro-epidemiologice.

³⁰ Strategia privind aprovizionarea cu apă și canalizarea localităților din Republica Moldova.

Tabel 4 Indicatori de dezvoltare a rețelelor de apeduct și canalizare în regiunile de dezvoltare

	RD Nord	RD Centru	RD Sud
Ponderea localităților care dispun de sisteme de alimentare cu apă	35,4	n.a.	27
Densitatea rețelelor de apeduct, km/100km²	39,2	13,2	20
Densitatea rețelelor de canalizare, Km/100km²	20	n.a.	n.a.
Ponderea fondului locativ ce dispune de rețea de canalizare, %	n.a.	15,6	12,8
Ponderea apei consumate din fântânile arteziene	70	80	n.a.

Notă: n.a. – lipsesc datele.

Sursa: Strategiile de Dezvoltare Regională.

Un volum redus de apă trece prin stațiile de epurare. În anul 2009, circa 85% din apele reziduale evacuate în bazinele de suprafață nu au fost purificate de sistemele existente. Doar 71,2 mln. m³ de ape uzate au trecut prin stațiile de epurare (99%, în localitățile urbane). Din cele 260 complexe de evacuare și epurare a apelor uzate funcționează doar 154, dintre care doar 28 cu epurare normativă, iar restul cu epurare insuficientă sau parțială. 51 complexe necesită modernizare tehnologică de epurare, 65 necesită reconstrucție și 54 necesită construcție nouă. În anul 2009 doar apele evacuate de la 3 stații de epurare s-au încadrat în normativul cuprins în Autorizația de folosință specială a apelor.

Consumul total al apei s-a redus de la 849 mln. m³ în 2000 până la 792 mln. m³ în 2009 ca urmare a reducerii activității industriale, economisirii și contorizării apei utilizate la populație. În prezent există 2,5 milioane beneficiari de apă. În localitățile urbane apa este livrată de către 41 întreprinderi și organizații prestatoare de servicii de alimentare cu apă și canalizare, dintre care doua cu statut de Societate pe Acțiuni (Chișinău și Florești), iar restul – întreprinderi municipale. Modalitatea de stabilire a tarifelor pentru apă și canalizare care nu întotdeauna acoperă costurile, precum și rata joasă de colectare a plăților pentru apă și canalizare au determinat pierderi financiare pentru majoritatea întreprinderilor prestatoare de apă în anii 2008 și 2009.

Sistemul de apă și canalizare în localitățile rurale a fost extins cu suportul Fondului de Investiții Sociale din Moldova. Resursele disponibile din FISM și contribuția autorității publice locale de multe ori erau suficiente doar pentru conectarea obiectelor sociale la rețeaua de apă și canalizare. Conectarea gospodăriilor casnice la sistemul de alimentare cu apă necesita resurse financiare adiționale, colectate de la populație. În multe localități rurale au fost create asociații ale utilizatorilor de apă care au făcut posibilă extinderea sistemului de aprovizionare cu apă sau construirea de fântâni arteziene și conectarea gospodăriilor la acestea prin sisteme de aprovizionare cu apă.

Analiza documentelor de politică în sectorul aprovizionării cu apă și canalizare

Principalele documente strategice sectoriale ce definesc obiective și prioritățile în sectorul aprovizionării cu apă și canalizare în Republica Moldova sunt:

- Concepția politicii naționale în domeniul resurselor de apă aprobată prin Hotărârea Guvernului Nr. 325 din 18.07.2003.
- Strategia privind aprovizionarea cu apă și canalizare a localităților din Republica Moldova aprobată prin Hotărârea Guvernului nr. 662 din 2007.
- Programul de alimentare cu apă și de canalizare a localităților din Republica Moldova până în anul 2015 aprobat prin Hotărârea Guvernului nr.1406 din 30.12.2005.
- Programul național de asigurare a securității ecologice pentru anii 2007-2015 aprobat prin Hotărârea Guvernului nr.304 din 17.03.2007.

Alte documente naționale și regionale ce conțin prevederi cu referire la aprovizionarea cu apă și canalizare sunt:

- Strategia Națională de Dezvoltare pentru anii 2008-2011 aprobată prin Legea nr. 295-XVI din 21.12.2007.
- Strategiile de Dezvoltare Regionale ale Regiunilor de Dezvoltare Nord, Centru și Sud.
- Programul Național Satul Moldovenesc 2005-2015 aprobat prin Hotărârea Guvernului nr. 242 din 01.03.2005.

Concepția politicii naționale în domeniul resurselor de apă adoptată

Această concepție, definită în 2003, identifică probleme care încă rămân actuale. Acestea țin de legislația fragmentată cu privire la resursele de apă, instituțiile publice ce activează fără a-și coordona acțiunile, relațiile de proprietate care nu sunt bine definite, precum și degradarea continuă a resurselor de apă subterane ca urmare a folosirii iraționale a apei potabile. Scopul Concepției constă în folosirea rațională și conservarea resurselor de apă, îmbunătățirea calității apelor, satisfacerea cerințelor populației și ale economiei naționale în aprovizionarea cu apă, în restabilirea ecosistemelor acvatice. În acest context, obiectivele stabilite de Concepția Națională sunt:

- Elaborarea și aprobarea mecanismelor legislative, de drept, organizatorice, financiar-economice, informativ-instructive, de control etc., care ar garanta o gestiune stabilă și durabilă a resurselor de apă.
- Asigurarea stabilă cu apă potabilă de calitate a populației prin garantarea cantității minime necesare, care să corespundă cerințelor sanitare și igienice.
- Crearea de condiții pentru asigurarea securității alimentare a țării în baza irigației adaptate la cerințele beneficiarilor.
- Armonizarea planurilor de dezvoltare a ramurilor economiei dependente de resursele de apă (industrie, energetică, piscicultură, transporturi, turism și agrement), cu luarea lor în considerare la adoptarea deciziilor și repartizarea responsabilităților.
- Menținerea nivelului de risc al impactului negativ al apelor cel puțin la nivelul existent și minimalizarea eventualelor consecințe prin aplicarea de măsuri preventive.
- Stimularea dezvoltării sociale și economice corespunzătoare potențialului natural al obiectivelor acvatice și al suprafeței de acumulare a apei, cu garantarea compensării depline a eventualelor daune.
- Stimularea folosirii raționale a apei și a resurselor energetice, promovarea multifuncțională a avantajelor folosirii apei și a terenurilor aferente.

Aceste obiective reprezintă un cadru general de dezvoltare în domeniul resurselor acvatice fără stabilirea unor măsuri concrete de atingere a scopurilor propuse. Concepția prevede continuarea reformării sistemelor comunale de alimentare cu apă prin crearea de condiții pentru participarea sectorului privat la gestionarea și dezvoltarea infrastructurii acvatice comunale. Implicit, aceasta admite parteneriatul public-privat ca formă de finanțare a sistemelor comunale de alimentare cu apă, fără a specifica etapele la care acestea pot fi aplicate sau modalitatea de implementare.

Strategia privind aprovizionarea cu apă și canalizare a localităților din Republica Moldova

Strategia abordează problema nivelului scăzut al serviciilor de alimentare cu apă și canalizare. În vederea îmbunătățirii serviciilor de aprovizionare cu apă și canalizare Strategia prevede câteva obiective pe termen mediu (2008 – 2012) și pe termen lung (2013-2025).

Obiectivele pe termen mediu:

- Descentralizarea serviciilor publice de aprovizionare cu apă și canalizare.
- Promovarea principiilor economiei de piață.
- Extinderea sistemelor centralizate de aprovizionare cu apă și canalizare și creșterea gradului de acces al populației la aceste servicii.
- Promovarea măsurilor de dezvoltare durabilă și protecție a mediului.
- Promovarea parteneriatului social.

Obiectivele pe termen lung:

- Satisfacerea deplină a cerințelor de apă ale populației.
- Implementarea planurilor de asigurare a securității apei potabile și asigurarea calității apei potabile, în conformitate cu cerințele Directivei CE 98/83 EC.
- Reducerea cu 50% a maladiilor condiționate de apă.
- Reducerea cu 50% (către anul 2015) a numărului populației care nu are acces la surse sigure de apă potabilă și la sisteme îmbunătățite de canalizare.
- Realizarea epurării apelor uzate urbane în concordanță cu prevederile Directivei 91/271/EEC.
- Asigurarea accesului la informație, educarea și sensibilizarea populației asupra necesității economisirii apei.
- Corelarea instituțională și a cadrului legislativ cu cel al Uniunii Europene, facilitarea schimburilor de idei, soluții etc..
- Efectuarea cercetărilor științifice în vederea unui management integrat al sectorului, introducerii programului tehnic și asigurării protecției mediului.
- Monitorizarea continuă a performanțelor în sistemele de alimentare cu apă și canalizare, asigurarea calității adecvate a serviciilor prestate.
- Realizarea unor programe de formare și perfecționare continuă.
- Consultarea publicului și antrenarea lui la definirea politicilor și strategiilor în domeniul alimentării cu apă și canalizare.
- Cooperarea regională în domeniul serviciilor de alimentare cu apă și canalizare.
- Organizarea unui centru regional al Europei Centrale și de Est în Moldova.
- Deschiderea unei piețe controlate a serviciilor publice de alimentare cu apă și canalizare și stimularea mediului concurențial în acest domeniu.
- Asigurarea elaborării și promovării politicii tarifare adecvate în domeniul serviciilor de alimentare cu apă și canalizare, până la nivelul de răscumpărare, prin întărirea capacităților organelor naționale pentru reglementarea tarifelor.
- Dezvoltarea sistemului de subsidii pentru categoriile dezavantajate ale populației. crearea unei agenții naționale pentru reglementarea tarifelor, care ar asigura elaborarea unei politici tarifare adecvate.
- Protecția mediului pentru o dezvoltare durabilă.

Conform calculelor prezentate în Strategie, investițiile necesare pentru realizarea obiectivelor pe termen mediu nu vor putea fi acoperite doar din resurse publice, fiind inevitabilă apelarea la granturi

și credite. Totodată, Strategia mai specifică parteneriatul public-privat ca o modalitate de finanțare a investițiilor în sisteme de aprovizionare cu apă și canalizare. Conform strategiei, atragerea capitalului privat oferă anumite avantaje prin disciplinarea autorităților publice din punct de vedere bugetar și sporirea eficienței economice a operatorului de servicii, concentrarea capitalului pe termen lung în sfera serviciilor publice, dezvoltarea concurenței în sector ce poate determina îmbunătățirea calității serviciilor. Pentru anii 2008-2010 se preconiza atragerea capitalului privat pentru realizarea unor lucrări de construcție și extindere a stațiilor de tratare a apelor și epurare a apelor uzate.

Programul de alimentare cu apă și de canalizare a localităților din Republica Moldova până în anul 2015

În stabilirea scopurilor sale acest Program pornește de la faptul că peste 50% din populația țării utilizează în scopuri potabile apă ce nu corespunde exigențelor sanitare, iar calitatea apelor subterane degradează din cauza epurării sub nivel a apelor uzate. Astfel, Programul își propune următoarele scopuri:

- Contribuirea la creșterea bunăstării și ocrotirea sănătății populației.
- Folosirea rațională a apei.
- Protecția mediului înconjurător.
- Protecția de poluare și epuizare a surselor de alimentare cu apă.
- Gestionarea rațională a investițiilor capitale.
- Ameliorarea calității serviciilor prestate consumatorilor.
- Sporirea eficienței economice a activității întreprinderilor din sectorul de alimentare cu apă și canalizare.
- Reducerea, până în anul 2015, cu 50% a populației (cca 1,0 mil. Locuitori) care nu are acces la sursele de apă sigură.

Pentru realizarea programului sunt necesare resurse estimate la **5,16 miliarde lei**. Se preconizează că acoperirea cheltuielilor pentru realizarea Programului și achitarea dobânzii aferente creditelor se va efectua din contul plăților consumatorilor, asigurate prin colectări în volum de 100% și creditelor preferențiale atrase pentru perioade de 10-12 ani.

Programul nu prevede în mod expres atragerea investițiilor prin intermediul parteneriatului public-privat. Totuși, acesta propune autorităților publice locale de toate nivelurile să asigure atragerea mijloacelor financiare private care să suplimenteze sumele alocate de la bugetul de stat și bugetele locale, implicit promovând PPP-urile în extinderea sistemelor centralizate de aprovizionare cu apă și îmbunătățirea calității serviciilor prestate la momentul actual. Agenții economici privați pot participa la restabilirea și modernizarea sistemelor existente, ce reprezintă una dintre direcțiile principale de modernizare și dezvoltare a sistemelor centralizate de alimentare cu apă și canalizare.

Programul de asemenea acordă atenție deosebită situației create în mediul rural, propunând:

- Crearea unor structuri specializate în prestarea serviciilor de alimentare cu apă și canalizare, exploatarea sistemelor centralizate, subordonate primăriilor.
- Elaborarea în fiecare localitate a unui program local de acțiuni în vederea aducerii în bunăstare a fântânilor și a izvoarelor în baza schemelor aprobate.
- Cercetarea tuturor surselor de apă fiabile, amplasate în zonele de consum și în afara hotarelor zonelor populate, elaborând scheme de amplasare a fântânilor de captare și a izvoarelor.

- Înzestrarea cu apometre a tuturor utilizatorilor de apă din sistemele centralizate.
- Crearea zonelor de protecție sanitară a surselor de alimentare cu apă.
- Stabilirea tarifelor pentru apa consumată din sistemele comunale, care ar acoperi cheltuielile de întreținere.
- Încheierea contractelor între operatorii de exploatare din localitățile rurale și întreprinderile specializate de alimentare cu apă și canalizare din orașe privind deservirea, repararea sistemelor centralizate, precum și asigurarea cu apă potabilă din alte surse.
- Completarea parcului de transport auto specializat cu unități pentru aducerea apei și curățirea haznalelor în localitățile rurale.

Programul național de asigurare a securității ecologice

Programul abordează existența riscurilor pentru resursele acvatice, înlăturarea cărora reprezintă o condiție indiscutabilă pentru dezvoltarea durabilă a economiei țării. Planul de acțiuni prevede un șir de măsuri (elaborarea regulamentelor, modernizarea stațiilor de epurare a apelor) menite să amelioreze situația ecologică în sector. Nu se prevede în mod expres implicarea sectorului privat la niciuna din etapele prevăzute în planul de acțiuni pentru asigurarea securității ecologice.

Strategia Națională de Dezvoltare pentru anii 2008-2011

SND atestă deteriorarea infrastructurii de aprovizionare cu apă și canalizare pe întreg teritoriul țării și problemele financiare majore legate de nivelul scăzut al colectării tarifelor, de tarife stabilite la nivel mai mic decât costurile reale de producție și de pierderile mari de apă în rețele. SND arată că, deși nivelul de investiții publice a crescut, acesta rămâne insuficient pentru reabilitarea infrastructurii. Lipsa investițiilor în construcția apeductelor noi, instalațiilor de purificare și tratare a apelor reziduale și a sistemelor de canalizare creează un risc sporit de poluare. În vederea prevenirii poluării mediului înconjurător și utilizării eficiente a resurselor naturale SND propune extinderea rețelei de aprovizionare cu apă și canalizare, inclusiv prin încurajarea creării unor sisteme descentralizate acolo unde aprovizionarea centralizată este exagerat de costisitoare. Aceasta se poate realiza prin intermediul parteneriatului public-privat întrucât strategia prevede adoptarea bazei legislative și încurajarea creării parteneriatelor public-private pentru finanțarea proiectelor investiționale, în special în domeniul utilităților publice.

Strategiile de dezvoltare regionale

Strategiile de dezvoltare ale celor trei regiuni de dezvoltare (Nord, Centru și Sud) prevăd, în cadrul priorității de reabilitare a infrastructurii fizice, extinderea și reabilitarea sistemelor de aprovizionare cu apă și canalizare. Strategiile regiunilor Centru și Sud specifică ca prioritate și reabilitarea stațiilor de epurare. Toate trei strategii menționează că autoritățile publice locale de nivel unu și doi pot dezvolta parteneriate cu alte instituții publice și/sau private autohtone și/sau străine în vederea realizării competențelor și atribuțiilor cu care sunt abilitate.

Pentru **Regiunea de Dezvoltare Nord**, unde 80% din resursele de apă nu corespund standardelor, aprovizionarea cu apă de calitate este un imperativ. Deși regiunea dispune de resurse suficiente de apă potabilă calitativă (atât din sursele de suprafață - râurile Prut și Nistru, cât și din cele subterane), circa 50% din localitățile rurale nu au sisteme centralizate de aprovizionare cu apă. Sistemele de apă și canalizare urmează să fie construite în primul rând în raioanele care au cele mai subdezvoltate rețele și în localitățile care pot fi conectate la apeductul Soroca – Bălți.

Și în **Regiunea de Dezvoltare Centru** aprovizionarea cu apă de calitate este o prioritate majoră, unde densitatea rețelelor de apeduct este practic de două ori mai mică decât media pe țară, iar 80% din populație folosește apă din fântâni și izvoare. Sistemele de apă și canalizare urmează să fie construite în primul rând în raioanele care au cele mai subdezvoltate, cum ar fi Dubăsari, Șoldănești și Rezina.

Măsura urmează să includă proiecte de construcție a sistemelor de apeduct și canalizare în localitățile urbane și rurale.

În **Regiunea de Dezvoltare Sud** instalațiile de canalizare în regiune acoperă doar 12,8% din populație, chiar și unele localități mai mari nu dispun de aceste sisteme. Rețelele de aprovizionare cu apă potabilă, instalațiile de tratare și rețelele de canalizare pentru apa uzată sunt vechi, incomplete, bazate pe tehnologii depășite, neprietenoase mediului. Astfel, extinderea și modernizarea stemelor centralizate de aprovizionare cu apă și îmbunătățirea esențială a serviciilor de canalizare și tratare a apelor uzate reprezintă una dintre măsurile cu efect maxim asupra dezvoltării infrastructurii fizice.

Programul Național „Satul Moldovenesc” 2005-2015

PNSM identifică aprovizionarea cu apă potabilă și canalizare ca domenii prioritare pentru dezvoltarea zonelor rurale. Pentru a asigura securitatea sănătății populației și viabilitatea economică a sistemelor de aprovizionare cu apă Programul stabilește următoarele obiective:

- Sporirea accesului populației la sursele de apă potabilă calitativă și la canalizare și ameliorarea calității serviciilor aferente.
- Asigurarea protecției de poluare și secătuire a surselor de alimentare cu apă.
- Conservarea resurselor acvatice și energetice.
- Optimizarea tarifelor la serviciile de alimentare cu apă și canalizare.

Acțiunile prioritare în vederea realizării obiectivelor menționate includ modernizarea sistemelor de aprovizionare cu apă și va avea loc prin:

- Implementarea serviciilor de audit tehnologic al sistemelor de alimentare cu apă și canalizare.
- Ajustarea legislației, normelor și regulamentelor privind aprovizionarea cu apă și canalizare la standardele europene și internaționale.
- Perfecționarea bazei legislative pentru atragerea capitalului privat în sector sub formă de concesi, arendă, administrare fiduciară, întreprinderi mixte, inclusiv privatizarea sistemelor centralizate de alimentare cu apă și canalizare.

Astfel, participarea capitalului privat la modernizarea sistemelor de aprovizionare cu apă este prevăzută în Programul Național, deși prin alte metode decât parteneriatul public-privat, care însă poate completa lista modalităților specificate. De asemenea Programul prevede, în scopul diminuării poluării mediului înconjurător, că una din acțiunile prioritare va fi cofinanțarea proiectelor de construcție, reconstrucție și reutilizare a instalațiilor de purificare a apelor reziduale, sistemelor de alimentare cu apă și canalizare în toate raioanele țării până în anul 2015.

Sumar: principalele obiective care ar putea fi realizate în baza PPP

Documentele strategice ce reglementează domeniul aprovizionării cu apă și canalizare definesc o serie de obiective comune ce pot fi realizate prin implementarea parteneriatelor public-private, fie că aceasta este sau nu direct specificat în document, fie că documentul încurajează atragerea capitalului privat de către autoritățile publice locale pentru suplimentarea fondurilor alocate din bugetul de stat și bugetele locale. Aceste obiective sunt:

- *Asigurarea stabilă cu apă potabilă de calitate a populației prin garantarea cantității minime necesare, care să corespundă cerințelor sanitare și igienice.* Exemplu de proiect PPP: transmiterea în gestiune privată a rețelei de apeduct dintr-o anumită localitate sau grup de localități, pentru o perioadă de timp, în baza unor contracte de management bazat pe indicatori de performanță (detalii în fișa de proiect nr. 2).

- *Reducerea cu 50% (către anul 2015) a numărului populației care nu are acces la surse sigure de apă potabilă și la sisteme îmbunătățite de canalizare.* Exemplu de proiect: construcția de către o companie privată a apeductului dintr-o anumită localitate sau grup de localități și întreținerea acestuia pe parcursul unei perioade de timp, colectând taxele de la populație. Partenerul public subvenționează operatorul privat prin anuități și compensații la tarif.
- *Extinderea sistemelor centralizate de aprovizionare cu apă și canalizare și creșterea gradului de acces al populației la aceste servicii.* Exemplu de proiect: autoritatea publică se angajează să construiască/reabiliteze infrastructura sistemului de canalizare din localitate, iar compania privată construiește un apeduct nou cu conectarea gospodăriilor casnice din localitate.
- *Extinderea rețelei de aprovizionare cu apă și canalizare, inclusiv prin încurajarea creării unor sisteme descentralizate acolo unde aprovizionarea centralizată este exagerat de costisitoare.* Exemplu de proiect: compania privată este antrenată în construcția sistemelor descentralizate de aprovizionare cu apă, iar costurile de conectare sunt suportate de gospodăriile casnice. Gestiunea și întreținerea este efectuată de către compania privată pe parcursul unei anumite perioade. Eventual, gospodăriile casnice care nu dispun de resurse financiare suficiente pot contracta un credit comercial (fără dobândă) de la operatorul privat.
- *Realizarea epurării apelor uzate urbane.* Exemplu de proiect: (re)construcția stației de epurare dintr-o anumită localitate de către o companie privată și întreținerea acesteia pentru o anumită perioadă de timp, iar partenerul public, compensează costurile operatorului privat prin plata unor anuități.

Proiectele bazate pe PPP: sumar al progresului și problemelor

Participarea capitalului privat în sectorul aprovizionării cu apă și canalizare este una extrem de modestă nu doar în Republica Moldova, dar și în majoritatea țărilor în dezvoltare. Sectorul respectiv suferă de o insuficiență acută de investiții pentru extinderea rețelelor de aprovizionare cu apă și canalizare și pentru modernizarea infrastructurii existente. În vederea identificării unor constrângeri legislative sau normative, în cadrul cercetării au fost analizate următoarele acte legislative:

- Cod Nr. 1532 din 22.06.1993 Codul apelor al Republicii Moldova. Au fost depistate deficiențe în articolul 17.
- Lege nr. 121 din 04.05.2007 privind administrarea și deținerea proprietății publice. Au fost depistate deficiențe cu privire la lista bunurilor nepasibile privatizării.
- Lege nr. 272 din 10.02.1999 cu privire la apa potabilă. Nu au fost depistate deficiențe majore.

Constrângerile legate de penetrarea operatorilor privați în sectorul respectiv pot fi divizate în două mari categorii: de ordin economic și de ordin instituțional/infrastructural. În fond, aceste constrângeri sunt interdependente, iar în ultima instanță constrângerea fundamentală ține de lipsa unor reforme sistemice, demult necesare, în acest sector.

Constrângeri de ordin instituțional/infrastructural:

- Lipsa unei instituții independente responsabilă de stabilirea tarifelor. La moment, acestea sunt stabilite de către APL, adică ajustarea tarifelor este o chestiune mai mult politică decât economică, autoritățile publice locale fiind, de regulă, reticente la majorarea tarifelor având în vedere caracterul nepopular al unor asemenea acțiuni. Tarifele nu acoperă integral costurile aferente aprovizionării cu apă și canalizare, iar majoritatea agenților economici din

acest sector activează în pierdere³¹. O atare situație creează incertitudini privind profitabilitatea proiectelor PPP și explică lipsa interesului comercial în acest sector.

- Autonomia financiară și puterea instituțională limitată a APL. Având în vedere volumul mare de investiții necesare și capacitatea de plată redusă a populației, proiectele PPP în sectorul analizat se caracterizează de perioade foarte lungi de recuperare. Prin urmare, autonomia financiară locală modestă împiedică APL de a participa în proiectele PPP care necesită partajarea riscului comercial și/sau compensarea costurilor partenerului privat prin plata unor anuități care, conform practicii internaționale, caracterizează majoritatea proiectelor PPP în domeniul analizat. Totodată, autonomia financiară limitată împiedică APL să negocieze termenii de implementare a proiectelor datorită dependenței financiare de bugetul de stat. Aceasta, la rândul său, afectează credibilitatea APL în fața investitorilor cu privire la capacitatea acestora de a asimila riscul comercial sau îndeplinirea responsabilităților cu privire la asigurarea contribuțiilor proprii la finanțarea planurilor investiționale.
- Costurile suportate de agenții economici din sector sunt relativ mari din cauza lipsei economiei de scară (localitățile în Moldova fiind mici sau foarte mici).
- Capacitatea departamentelor economice din cadrul majorității APL-urilor este una limitată, fapt ce complică comunicarea cu potențialii investitori și, respectiv, dezvoltarea parteneriatelor public-private
- Normativele privind darea în exploatare a unităților de aprovizionare cu apă. Conform normativelor serviciului situații excepționale presiunea din apeduct trebuie să fie 5 m/s la orice capăt de sat pentru a permite utilizarea apei la stingerea incendiilor. Cerința respectivă este una stranie în condițiile în care chiar prezența apei ca atare este o prioritate mult mai mare decât respectarea normativului stabilit.
- Conductele construite în cadrul proiectului FISM și care se află la balanțele primăriilor, conform contractelor semnate cu autoritățile publice, nu pot fi privatizate și nici arendate și, respectiv, implementarea proiectelor PPP este una extrem de problematică.

Constrângeri de ordin economic:

- Fragmentarea puternică a localităților rurale din Republica Moldova. Prezența unui număr mare de localități rurale unde locuiesc un număr relativ mic de oameni, nu permite dezvoltarea aprovizionării cu apă potabilă la scară mai largă. Prin urmare, costurile unitare sunt mari, iar ajustarea tarifelor nu este fezabilă din punct de vedere social, ținând cont de capacitatea de plată limitată a populației. Experiența internațională a demonstrat că, de regulă, operatorii internaționali privați sunt motivați să investească în sistemele de aprovizionare cu apă și canalizare în orașele cu o populație de minim 500.000 oameni.
- Capacitatea de plată modestă a populației în raport cu costurile reale. Costurile ridicate de producție, explicate la punctul precedent, determină necesitatea ajustării corespunzătoare a tarifelor – lucru nefezabil din punct de vedere social. Pe de altă parte, puține APL dispun de mijloace financiare suficiente pentru a putea subvenționa investițiile operatorilor privați. Prin urmare, implementarea unor proiecte care implică participarea financiară a cetățenilor (ex: acoperirea costurilor de conectare a gospodăriilor casnice la apeduct) sau a APL devine extrem de problematică.
- Posibilități limitate privind atragerea resurselor creditare în acest sector. Datorită incertitudinilor determinate de nivelul profitabilității proiectelor în sectorul de aprovizionare

³¹ În cazul municipiului Chișinău, tariful pentru apă și canalizare acoperă doar circa 50% din costurile aferente prestării acestui serviciu.

cu apă și canalizare, a capacităților financiare limitate ale APL, precum și aspectele politice care stau la baza stabilirii tarifelor, băncile comerciale sunt reticente să finanțeze asemenea proiecte investiționale. Respectiv, costurile de finanțare sunt mai scumpe din cauza primelor de risc mai mari aplicate de bănci. Astfel, implementarea proiectelor PPP care presupun contractarea de către partenerul public sau cel privat a creditelor bancare devine deseori foarte dificilă și este tergiversată de negocierile purtate cu băncile comerciale.

- Tendințele demografice nefavorabile, în special în localitățile rurale. Fenomenul de îmbătrânire, emigrare și, respectiv, reducerea numărului populației din ultimii ani și prognozată pentru viitorul apropiat presupune și reducerea consumului de apă potabilă. Aceasta reduce și mai mult apetitul investitorilor pentru acest sector.

Prin urmare, pentru a motiva companiile private să investească în proiecte din acest sector extrem de problematic, este necesară o participare activă a autorităților publice atât prin susținerea instituțională (asistență în obținerea tuturor licențelor și autorizațiilor necesare etc.), dar și financiară (partajarea riscului comercial, contribuția proprie la programul investițional, compensarea costurilor în situația în care tarifele sunt prea mici etc.) Luând în considerație lipsa cronică a banilor pentru asemenea proiecte la nivel local, precum și insuficiența mijloacelor financiare din bugetul de stat, până în prezent proiecte PPP în domeniul aprovizionării cu apă și canalizare practic nu au fost implementate. Concludem că participarea modestă a capitalului privat în cadrul sectorului respectiv este determinată, în primul rând, de lipsa unor reforme sistemice, principalele fiind asigurarea unei autonomii financiare sustenabile pentru APL și ajustarea tarifelor la apă și canalizare astfel încât acestea să acopere integral costurile de operare.

Din punct de vedere al cadrului regulator, acesta nu poate fi considerat restrictiv față de participarea capitalului privat în sectorul aprovizionării cu apă și canalizare. Deși apa ca resursă naturală constituie proprietate publică exclusivă, aceasta poate fi atribuită în folosință persoanelor fizice și juridice indiferent de forma de proprietate³². Totodată, Codul apelor reglementează posibilitatea persoanele fizice și juridice de a asigura alimentarea cu apă centralizată și necentralizată a populației. Însă, cu toate că dreptul la folosință se extinde asupra tuturor obiectivelor acvatice naturale și artificiale de pe teritoriul Republicii Moldova, Codul stipulează posibilitatea autorităților publice de a limita, interzice parțial sau total folosirea obiectelor acvatice³³, motivul invocat fiind unul relativ vag: „în scopul asigurării securității statului, ocrotirii sănătății populației, mediului înconjurător, valorilor istorico-culturale”. Asemenea prevederi pot fi interpretate diferit de autorități, iar lipsa unor prevederi clare a condițiilor de interdicție, eventual bazate pe indicatori măsurabili, oferă posibilitatea eventualelor abuzuri vizavi de unii agenți economici.

În pofida acestor deficiențelor menționate am identificat două forme de cooperare care, cu anumite rezerve, ar putea fi catalogate drept tentative de PPP și în sectorul apei.

Prima vizează colaborare dintre S.A. „Apă-Canal Chișinău”, aflat în proprietatea publică a municipiului Chișinău, și compania olandeză „Tencate”, privind lucrările de deshidratare a nămolului prin intermediul geo-tuburilor la Stația de epurare a apelor din Chișinău. Contractul dintre ambele părți a fost semnat la data de 8 octombrie 2008, însă lucrările propriu-zise au demarat în luna mai 2009, după ce Consiliul Municipal a transferat către S.A. „Apă-Canal Chișinău” mijloacele pentru procurarea utilajului necesar. Parteneriatul reprezintă o formă a contractului de management, conform căreia partenerul public preia know-how-ul tehnologic de la partenerul privat, care se obligă să consulte și să asiste partenerul public pe parcursul duratei contractului.

Responsabilitățile companiei olandeze includ:

³² Cod Nr. 1532 din 22.06.1993 Codul apelor al Republicii Moldova, art. 15 și art. 18.

³³ Cod Nr. 1532 din 22.06.1993 Codul apelor al Republicii Moldova, art. 17.

- Efectuarea lucrărilor de montare a containerelor și a utilajului necesar.
- Punerea în funcțiune a întregului proces tehnologic de deshidratare a nămolului.
- Instruirea personalului S.A. „Apă-Canal Chișinău” angajat în cadrul proiectului.
- Efectuarea testărilor și investigațiilor necesare.

Responsabilitățile S.A. „Apă-Canal Chișinău” și a primăriei Chișinău sunt:

- Operarea propriu-zisă a Stației de epurare.
- Finanțarea tuturor lucrărilor.
- Efectuarea studiului de fezabilitate și a altor estimări.

Asemenea model de colaborare este întâlnit mai rar în practica internațională și presupune o participare extrem de modestă a partenerului privat, care se încadrează în limitele prestării unor servicii de asistență și consultanță a partenerului public.

Un alt caz de colaborare care poate fi catalogat drept PPP constituie activitatea Asociațiilor utilizatorilor de apă. Dacă în primul caz, majoritatea lucrărilor de construcție, reabilitare, operare și finanțare constituie responsabilitatea partenerului public, în acest caz funcțiile respective sunt exercitate de partenerul privat. Astfel, în localitățile unde populația nu avea acces la apă potabilă au fost constituite Asociații ale utilizatorilor de apă formate din gospodăriile casnice care și-au finanțat din mijloace proprii lucrările de extindere a infrastructurii de acces (fie prin conectarea la apeductul existent în localitate, fie prin construcția unei fântâni arteziene și conectarea la aceasta). În acest caz, autoritatea publică este responsabilă doar de colectarea tarifelor, monitorizarea calității apei potabile și funcționarea cadrului regulator general.

Proiectele posibile bazate pe PPP: oportunități și riscuri

Problema centrală în atragerea investițiilor private în sectorul aprovizionării cu apă și canalizare ține de necesitatea comercializării acestor servicii și renunțarea la utilizarea tarifului ca instrument de politică socială sau, mai grav, de acumulare a capitalului politic. Atâta timp cât nu va exista un mecanism viabil de stabilire a tarifului în funcție de costuri, precum prevede Legea cu privire la apa potabilă³⁴, investitorii nu vor manifesta interes pentru acest sector. Prin urmare, la descrierea fișelor de proiect pentru PPP după modelul concesiunii și BOT am presupus că statul va ajusta tariful în modul corespunzător, iar funcția de protecție socială va fi exercitată exclusiv de ministerul de resort și va constitui o problemă separată. Totodată, fișa de proiect nr. 2 presupune o formă de PPP unde statul menține actualul model de stabilire a tarifului. În mod evident, nu ne putem aștepta în așa caz la investiții capitale majore din partea partenerului privat. În acest caz, forma de colaborare se axează pe eficientizarea sistemelor de operare și reabilitare a infrastructurii, riscul comercial fiind gestionat de către partenerul public.

Proiect nr.1: Extinderea rețelei de apeduct și reabilitarea celei existente în unele localități din regiunea Centru a Moldovei

Obiectivele proiectului: Asigurarea populației din regiune cu acces la apă potabilă care ar corespunde standardelor de calitate.

Legătura cu obiectivele naționale de dezvoltare: Strategia de Dezvoltare Regională – Centru menționează reabilitarea și construcția rețelelor de apă, canalizare și a stațiilor de epurare drept una din măsuri pentru atingerea priorității de reabilitare a infrastructurii fizice din regiune. Concepția politicii naționale în domeniul resurselor de apă are drept unul din obiective asigurarea stabilă cu apă

³⁴ Lege nr. 272 din 10.02.1999 cu privire la apa potabilă, art. 7, p(3).

potabilă de calitate a populației prin garantarea cantității minime necesare, care să corespundă cerințelor sanitare și igienice. Strategia privind aprovizionarea cu apă și canalizare a localităților din Republica Moldova menționează necesitatea extinderii sistemelor centralizate de aprovizionare cu apă și canalizare și creșterea gradului de acces al populației la aceste servicii. În sfârșit, Programul de alimentare cu apă și de canalizare a localităților din Republica Moldova până în anul 2015 pune accent pe ameliorarea calității serviciilor prestate consumatorilor, precum și reducerea, până în anul 2015, cu 50% a populației (cca 1,0 mil. locuitori) care nu are acces la sursele de apă sigură.

Forma de PPP: contract de concesiune.

Descrierea: Necesitatea proiectului respectiv este determinată de faptul că în prezent densitatea rețelilor de apeduct din regiunea de dezvoltare Centru este foarte mică: 13,2 km/100 km², la o medie națională de 23,3 km/100 km². Cea mai precară situație este atestată în raionalele Dubăsari, Șoldănești și Rezina unde mai puțin de 5% din localități dispun de rețele de apă potabilă. În realitate, ponderea populației cu acces la apeduct este și mai mică, deoarece această cifră reflectă doar prezența apeductului în localitate (de regulă în obiecte de menire socială: școala, grădinița etc.), nu și accesul gospodăriilor la acesta. Proiectul PPP propus vizează extinderea rețelei de apeduct anume în aceste raioane. Conform contractului de concesiune, concedentul va transmite rețelei publice de alimentare cu apă și canalizare din gestiunea întreprinderilor „Apă-Canal” raionale în gestiunea exclusivă a unei companii private (concesionar) direct interesate de calitate serviciilor și de performanțele manageriale, care va întruni condițiile necesare stipulate ex-ante.

Perioada: 30 ani, cu posibilitatea de prelungire.

Estimarea costurilor: Variaza mult de la localitate la alta, în dependență de necesități și starea curentă a infrastructurii existente.

Finanțarea proiectului: Veniturile partenerul privat vor fi formate din încasările tarifelor pentru apă și canalizare colectate de la populație și agenții economici plus o anuitate plătită de partenerul public, menită să acopere o parte din investițiile capitale. Prezumția esențială este că autoritatea publică de resort va ajusta tariful în funcție de costuri și va stabili modalități de indexare a acestuia în dependență de nivelul inflației. Protecția socială a păturilor socialmente vulnerabile, care vor avea de suferit în urma majorării tarifelor, va constitui responsabilitatea exclusivă a ministerului de resort, care va stabili un mecanism de compensații. Cheltuielile privind investițiile capitale vor fi suportate de partenerul public în proporție de 20%, iar necesarul de investiții pentru partenerul privat va fi asigurat din resursele creditoare. Gospodăriile casnice vor acoperi costurile de conectare a acestora la apeduct, iar operatorul privat va fi obligat să acorde împrumuturi fără dobândă gospodăriilor care nu dispun de mijloacele financiare necesare. Totodată, partenerul public va prelua o parte din riscul comercial prin garantarea unui nivel minim al veniturilor concesionarului.

Repartizarea riscurilor:

Partenerul public	Partenerul privat	Privat+Public
• Riscul inflaționist • Riscul schimbului valutar • Riscul de forță majoră • Riscul politic • Riscul legislativ	• Riscul de operare • Riscul financiar • Riscul uzurii apeductelor și a scurgerilor • Riscul creșterii costurilor de operare • Riscul de management • Riscul nerespectării standardelor de calitate	• Riscul comercial • Riscul tensiunilor sociale

Divizarea responsabilităților:

Partenerul privat	Partenerul public
• Efectuarea lucrărilor de branșare și racordare a gospodăriilor casnice și a companiilor • Implementarea unui program de investiții în perioada primelor 15 ani, agreat în prealabil, privind reabilitarea infrastructurii existente și extinderea rețelei de apeduct și canalizare • Livrarea apei potabile conform standardelor de calitate • Asigurarea bunei funcționări a rețelelor de apeduct și canalizare • Asigurarea unui tratament egal pentru toți consumatorii • Întreținerea, repararea, înlocuirea și verificarea metrologică a contoarelor • Suportarea tuturor cheltuielilor de reparații apărute în consecința uzurii • Transmiterea în gestiunea partenerului public a infrastructurii în stare funcțională la expirarea perioadei de concesiune	• Verificarea periodică a caracteristicilor fizico-chimice și bacteriologice ale apei • Asigurarea unui cadru regulator adecvat pentru activitatea concesionarului • Comunicarea cu consumatorii despre necesitatea proiectului respectiv în scopul evitării tensiunilor sociale • Asigurarea unui program viabil de compensații pentru familiile cu venituri mici pentru atenuarea impactului din urma ajustării tarifelor • Asigurarea contribuției de 20% din programul investițional în termenii stabiliți în contract • Asigurarea tuturor garanțiilor prevăzute de Legea cu privire la concesiuni

Constrângerile majore:

- Capacitatea de plată limitată a populației din localitățile rurale.
- Rezistența socială la majorarea tarifelor.
- Volumul foarte mare de investiții necesare și insuficiența mijloacelor financiare în bugetele locale.
- Starea nesatisfăcătoare a apeductelor și sistemelor de canalizare existente care creează riscuri de scurgeri și determină un volum mare de investiții necesare.
- Lipsa unei instituții independente responsabilă de stabilirea tarifelor.

Rezultatele așteptate:

- Asigurarea unui acces mai larg al populației la apă potabilă.
- Creșterea calității apei și îmbunătățirea serviciului public în acest domeniu.
- Diminuarea incidenței bolilor determinate de calitatea nesatisfăcătoare a apei.

Proiect nr.2: Servicii de alimentare a populației cu apă potabilă

Obiectivele proiectului: eficientizarea serviciilor de furnizare populației a apei potabile de calitate.

Legătura cu obiectivele naționale de dezvoltare: Programul de alimentare cu apă și de canalizare a localităților din Republica Moldova până în anul 2015 stipulează drept unul din obiectivele de bază

ameliorarea calității serviciilor prestate consumatorilor. Asigurarea stabilă cu apă potabilă de calitate a populației prin garantarea cantității minime necesare, care să corespundă cerințelor sanitare și igienice constituie unul din obiectivele stipulate în Concepția politicii naționale în domeniul resurselor de apă. Strategia privind aprovizionarea cu apă și canalizare a localităților din Republica Moldova menționează că, pe lângă extinderea sistemelor de aprovizionare cu apă și canalizare, un obiectiv important mai constituie și reducerea cu 50% a maladiilor condiționate de apă care poate fi realizat odată cu eficientizarea operării și întreținerii infrastructurii.

Forma de PPP: contract de management bazat pe indicatori de performanță.

Descrierea: Conform Strategiei pentru Dezvoltarea Regională – Nord densitatea rețelelor de apeduct constituie 39,2 km/km², fiind superioară mediei naționale. În același timp, calitatea apei livrate prin intermediul acestor apeducte este una nesatisfăcătoare, creând pericol pentru sănătatea populației. Deși deseori se vehiculează faptul că o cauză majoră a calității proaste a apei constă în starea tehnică deplorabilă a infrastructurii de aprovizionare și canalizare, un factor nu mai puțin important este modul cum este asigurată operarea și întreținerea acesteia. În prezent, majoritate activelor de aprovizionare cu apă și canalizare se află în gestiunea întreprinderilor municipale Apă-Canal care, cu mici excepții, activează în pierdere, fiind susținute de autoritățile publice. Prin urmare, sistemul dat nu creează nici o motivație operatorilor respectivi de a îmbunătăți serviciile și eficientiza operarea și întreținerea. Proiectul respectiv vizează transferarea acestor funcții către o companie privată care va fi remunerată în dependență de calitatea serviciilor prestate. Aceasta va primi anuități trimestriale din partea partenerului public cu condiția îndeplinirii unei serii de criterii de performanță apriori agreeate privind calitatea apei livrate, procesul de întreținere a infrastructurii, monitorizarea apometrelor, asigurarea continuității serviciului de livrare a apei etc. Totodată, acest proiect ar putea preceda un proiect mai amplu, eventual finanțat de comunitatea donatorilor, având în vedere sporirea eficienței de gestionare și demonstrarea deschiderii autorităților publice pentru investiții în acest sector.

Perioada: 5 ani.

Estimarea costurilor: Variaza mult de la localitate la alta, în dependență de necesități și starea curentă a infrastructurii existente.

Finanțarea proiectului: Partenerul public va plăti trimestrial partenerului privat anuități cu condiția atingerii indicatorilor de performanță, în termenii agreeați în prealabil și stipulați expres în contract.

Repartizarea riscurilor:

Partenerul public	Partenerul privat	Privat+Public
• Riscul comercial • Riscul financiar • Riscul inflaționist • Riscul legislativ • Riscul politic	• Riscul de operare • Riscul de întreținere • Riscul nerespectării criteriilor de performanță • Riscul uzurii • Riscul apariției scurgerilor • Riscul eschivării consumatorilor de la plata serviciilor	• Riscul apariției unor defecțiuni grave la conducte

Divizarea responsabilităților:

Partenerul privat	Partenerul public
• Executarea lucrărilor de operare și întreținere a infrastructurii de aprovizionare cu apă și canalizare • Optimizarea cheltuielilor prin eficientizarea managementului operațional • Respectarea indicatorilor de performanță • Angajarea personalului • Colectarea tarifelor • Îmbunătățirea serviciilor prestate clienților • Implementarea sistemelor computerizate de menținere a evidenței	• Efectuarea investițiilor majore de capital • Monitorizarea respectării de către partenerul privat a indicatorilor de performanță • Asigurarea cadrului regulator adecvat activității partenerului privat

Constrângerile majore:

- Insuficiența mijloacelor financiare în bugetele publice locale.
- Riscul apariției unor conflicte cu întreprinderile municipale Apă-Canal.
- Starea deplorabilă în care se află majoritatea sistemelor de apeducte și canalizare.
- Eschivarea populației de la plata tarifului pentru apă.

Rezultatele așteptate:

- Îmbunătățirea calității apei potabile.
- Diminuarea numărului scurgerilor din apeduct.
- Eficientizarea serviciului de livrare a apei.
- Motivarea populației de a achita tarifele.
- Atragerea investițiilor de anvergură de la donatori sau companii private (pe termen lung).
- Diminuarea costurilor operaționale și de management a operatorului.
- Transferul de know-how-lui privind strategiile de management și operare de la operatorul privat la partenerul public.

Proiect nr.3: Aprovizionare cu apă și canalizare în unele raioane din Nord și Centru

Obiectivele proiectului: Extinderea rețelei de aprovizionare cu apă prin racordarea raioanelor Sângerei, Florești, Drochia, Râșcani și Telenești la apeductul Soroca – Bălți.

Legătura cu obiectivele naționale de dezvoltare: Conform Strategiei de Dezvoltare Regională Nord și Centru una din principalele măsuri planificate este extinderea și reabilitarea sistemelor de aprovizionare cu apă și canalizare. Primul document stipulează în mod expres despre obiectivul de racordare la apeductul Soroca-Bălți a patru din raioanele menționate. Strategia privind aprovizionarea cu apă și canalizare a localităților din Republica Moldova menționează necesitatea extinderii sistemelor centralizate de aprovizionare cu apă și canalizare și creșterea gradului de acces al populației la aceste servicii. Iar Programul de alimentare cu apă și de canalizare a localităților din Republica Moldova până în anul 2015 pune accent pe ameliorarea calității serviciilor prestate

consumatorilor, precum și reducerea, până în anul 2015, cu 50% a populației (cca 1,0 mil. locuitori) care nu are acces la sursele de apă sigură.

Forma de PPP: concesiune + BOT implementată în cadrul a două contracte separate (Drochia + Râșcani și Florești + Sângerei + Telenești) cu implicarea a două companii private/consorții

Descrierea: În cadrul proiectului autoritățile municipale vor transmite în concesiune companiilor private/consorțiilor infrastructura de aprovizionare cu apă și canalizare pentru reabilitare și extindere. Partenerii privați vor racorda raioanele menționate la apeductul Soroca-Bălți și vor extinde sistemele de aprovizionare cu apă și canalizare în vederea asigurării accesului la apă potabilă a unui număr cât mai mare de gospodării casnice. Având în vedere volumul relativ mare de lucrări necesare, precum și cheltuielile investiționale mari, vor fi atrași doi concesionari responsabili de două arii geografice distincte (Drochia + Râșcani și Florești + Sângerei + Telenești). Aceasta va spori șansele atragerii unui număr mai mare de companii la concurs, precum și va crea atmosferă de concurență dintre agenții economici. În scopul motivării operatorilor privați, statul va trebui să aibă o abordare eficientă a politicii de protecție socială, astfel încât tariful să fie stabilit în regim comercial, iar un sistem bine ținut de compensații sociale să atenueze impactul negativ asupra familiilor cu venituri modeste.

Perioada: 30 ani cu posibilitatea de prelungire.

Estimarea costurilor: Variaza mult de la localitate la alta, în dependență de necesități și starea curentă a infrastructurii existente.

Finanțarea proiectului: Veniturile partenerului privat vor proveni din încasările de tarife pentru apă și canalizare și anuități plătite de partenerul public pentru acoperirea unor investiții capitale. Cu scopul asigurării viabilității financiare a proiectului, autoritatea publică se obligă să racordeze tariful spre acoperirea completă a costurilor de operare plus o marjă comercială de 10%. Totodată, tariful va fi supus indexării anuale în dependență de rata inflației. Costurile de conectare a gospodăriilor la apeduct vor fi suportate de acestea, cu posibilitatea contractării unui împrumut pe termen lung (3-5 ani) fără dobândă de la operator.

Repartizarea riscurilor:

Partenerul public	Partenerul privat	Privat+Public
- Riscul inflaționist - Riscul schimbului valutar - Riscul de forță majoră - Riscul politic - Riscul legislativ	- Riscul de operare - Riscul financiar - Riscul uzurii apeductelor - Riscul creșterii costurilor de operare - Riscul de management - Riscul nerespectării standardelor de calitate	- Riscul comercial - Riscul tensiunilor sociale - Riscul eschivării de la plata tarifului

Divizarea responsabilităților:

Partenerul privat	Partenerul public
- Efectuarea lucrărilor de racordare a raioanelor la apeductul Soroca-Bălți - Efectuarea lucrărilor de branșare și racordare a gospodăriilor casnice și a companiilor - Asigurarea unui tratament egal pentru toți consumatorii - Livrarea apei potabile în consonanță cu standardele de calitate - Asigurarea bunei funcționări a rețelelor de apeduct și canalizare - Întreținerea, repararea, înlocuirea și verificarea metrologică a contoarelor - Suportarea tuturor cheltuielilor de reparații apărute în consecința uzurii - Transmite în gestiunea partenerului public infrastructura în stare funcțională la expirarea perioadei de concesiune	- Transmiterea în concesiune a infrastructurii existente de aprovizionare cu apă și canalizare - Verificarea periodică a caracteristicilor fizico-chimice și bacteriologice ale apei - Asigurarea unui cadru regulator adecvat pentru activitatea concesionarului - Comunicarea cu consumatorii despre necesitatea proiectului respectiv în scopul evitării tensiunilor sociale - Asigurarea unui program viabil de compensații pentru familiile cu venituri mici pentru atenuarea impactului din urma ajustării tarifelor - Asigurarea contribuției de 20% din programul investițional în termenii stabiliți în contract - Asigurarea tuturor garanțiilor prevăzute de Legea cu privire la concesiuni

Constrângerile majore:

- Capacitatea de plată limitată a populației,
- Rezistența socială la majorarea tarifelor.
- Lipsa unei instituții independente responsabile de stabilirea tarifelor.
- Constrângerile bugetare la nivel local și central.
- Starea tehnică deplorabilă a infrastructurii existente.
- Instabilitatea macroeconomică din țară.

Rezultatele așteptate:

- Extinderea accesului populației și a agenților economici din localitățile respective la apă potabilă.
- Eficientizarea și îmbunătățirea serviciului public de aprovizionare cu apă.
- Diminuarea incidenței la bolile cauzate de calitatea proastă a apei.
- Atragerea investițiilor private pentru extinderea infrastructurii de livrare a apei potabile și reabilitarea infrastructurii existente.

5. Învățând din experiența globală: ce funcționează bine și ce funcționează rău în modele PPP?

PPP în sectorul transporturilor

În majoritatea statelor lumii PPP au devenit o formă potrivită pentru atragerea investițiilor private în sectorul transporturilor. Motivația autorităților publice, de regulă, ține de posibilitate mobilizării surselor extrabugetare pentru finanțarea unor proiecte de anvergură pentru care mijloacele publice nu sunt suficiente, precum și importul de know-how și eficiență din sectorul privat. Pe de altă parte, interesul companiilor private este determinat de durabilitatea unor asemenea proiecte și previzibilitatea veniturilor (în cazul în care riscul comercial este divizat cu partenerul public)³⁵.

Principalele avantaje ale PPP în sectorul transporturilor sunt:

- Îmbunătățirea calității serviciilor de transport.
- Costuri mai mici de gestionare a proiectelor, datorită eficienței mai înalte a managementului în cadrul entităților private.
- Repartizarea riscurilor are loc în dependență de abilitatea fiecărui partener de a le gestiona cât mai eficient.
- Lucrările de construcții sunt, de regulă, executate în termeni mai restrânși.
- Datorită disponibilizării resurselor financiare a operatorilor privați și a combinării eforturilor dintre autoritățile publice și cele private, parteneriatele public-private permit dezvoltarea unor proiecte de anverguri mai mari față de cele implementate separat de fiecare dintre părți.

Principalele dezavantaje ale PPP:

- În cazul finanțării investiției din contul creditelor sau altor împrumuturi de către partenerul privat, costurile de capital sunt, de regulă, mai mari față de împrumuturile operate de Guvern. Acest dezavantaj este și mai elocvent în cazul proiectelor de reabilitare/construcție a infrastructurii rutiere care, de regulă, necesită infuzii majore de capital suplimentar.
- Contractele PPP sunt, de regulă, complexe care pot duce ușor la neînțelegeri și chiar litigii dintre parteneri.
- Flexibilitatea proiectelor PPP este redusă datorită perioadelor lungi de timp de derulare a PPP.
- În cazul proiectelor de construcție a drumurilor cu taxe de acces este extrem de dificil de estimat veniturile. Practica internațională a demonstrat că după stabilirea taxelor de acces densitatea traficului rutier are tendința să diminueze cu ritmuri care diferă de la o țară la alta. Prin urmare, deseori, asemenea proiecte presupun un risc comercial sporit.
- Aplicarea taxelor de acces, care prevăd o serie de proiecte PPP de construcție a drumurilor, de cele mai deseori, trezesc o puternică rezistență din partea populației. În special, aceasta se manifestă în țările care nu au asemenea precedente, fapt ce duce la tensiuni și revolte sociale și/sau ocolirea porțiunilor respective de drum ceea ce scade din veniturile operatorilor.

³⁵ „Worldwide trends in privat participation in roads”, Cesar Queiroz și Ada Karina Izaguirre, Mai, 2008

PPP în infrastructura rutieră

Incapacitatea și chiar ineficiența instituțiilor de stat din multe țări de a dezvolta și întreține, exclusiv din resursele publice, o infrastructură rutieră adecvată a motivat atragerea investițiilor private în acest sector. Luând în considerație faptul că în marea majoritate a țărilor drumurile constituie proprietate publică și nu pot fi privatizate, dezvoltarea acestora în baza capitalului privat a fost posibilă inclusiv prin intermediul PPP. Astfel, în multe țări guvernele au recurs la transferarea unor porțiuni de drum în gestiunea companiilor private pe anumite perioade de timp (20-25 ani), repartizând riscurile și responsabilitățile între partenerii privați și publici.

La nivel mondial, lideri la capitolul investiții atrase în PPP sunt țările aflate în curs de dezvoltare – cu ritmuri înalte de creștere economică și, respectiv, care înregistrează o presiune crescândă asupra infrastructurii rutiere. Cele mai multe investiții au fost atrase de țări ca Brazilia, Chile, China, Indonezia, Malaysia și Mexic. În Europa Centrală și de Est (ECE) această tendință s-a conturat la începutul anilor 1990 și s-a accentuat în perioada 2000-2007, fiind determinată de insuficiența mijloacelor publice pentru asigurarea unei infrastructuri rutiere care ar satisface cerințelor economiilor aflate într-o creștere dinamică. Totodată, deschiderea politică a guvernelor statelor europene a jucat un alt rol determinant în vederea atragerii investițiilor private prin intermediul PPP. Conform datelor Băncii Mondiale, în perioada 2001-2007, în ECE investițiile în PPP s-au dublat față de perioada 1994-2000, în timp ce la scară mondială această creștere a fost de circa 32%. Totuși, această tendință nu s-a manifestat uniform, circa 87% din investiții concentrându-se doar în 4 țări: Ungaria (lider absolut cu peste jumătate din investiții atrase în regiune), Polonia, Croația și Bulgaria³⁶. Acestea sunt urmate de Albania, Estonia, Letonia, România, Slovacia și Cehia care au înregistrat un număr mult mai mic de investiții în PPP. Forma predominantă de PPP este BOT (Build Operate and Own) specifică, în mare parte, proiectelor greenfield, care formează circa 2/3 din totalul proiectelor PPP, restul constituind proiecte de reabilitare (brownfield). Per ansamblu, valoarea medie a unui proiect variază între 100-140 mil. USD³⁷.

Experiența internațională ne învață că principalele erori comise cel mai des în implementarea proiectelor PPP în acest sub-sector sunt legate de:

- *Planificarea ineficientă și lipsa studiilor de fezabilitate comprehensive.* O cauză frecventă care a cauzat eșecul mai multor proiecte PPP constă în lipsa oricăror prognoze sau efectuarea unor estimări superficiale privind rezultatele financiare înainte de demararea negocierilor dintre partea publică și privată. De exemplu, asemenea factori au dus la blocarea negocierilor pentru construcția autostrăzii Zagreb-Macelj (Croația).
- *Supraestimarea intensității traficului rutier.* În cazul în care PPP presupune instituirea unor taxe rutiere de acces (tolls) viabilitatea financiară a acestora depinde în mod direct de intensitatea traficului rutier. Prin urmare, supraestimarea densității traficului rutier poate cauza pierderi, atât pentru partenerul privat, în cazul când riscul comercial este preluat de acesta integral, precum și partenerul public, în cazul în care acesta garantează un nivel minimal al intensității. Câteva exemple de asemenea eșecuri sunt autostrăzile: D3 (Republica Cehă), M1/M15 (Ungaria), Pitești-București-Constanța (România), A4 Zagreb-Gorican (Croația) etc.
- *Ostilitatea populației față de taxele rutiere de acces.* Ideea de a plăti pentru un bun considerat drept unul public este prin definiție una extrem de nepopulară. Taxele rutiere de acces au fost mereu un subiect sensibil din punct de vedere politic și social, necesitând o

³⁶ "Private Participation in transport. Lessons from recent experience in Europe and Central Asia", Carolina Monsalve, 2009.

³⁷ "Worldwide trends in private participation in roads. Growing activity, growing government support", Cesar Queiros and Ada Karina Izaguirre, 2008.

abordare echilibrată. În caz contrar, șoferii vor prefera porțiunile de drum paralele și fără plată sau aceasta ar putea condiționa niște manifestări de protest din partea populației, după cum s-a întâmplat în Bulgaria (autostrada Trakia) sau Ungaria (autostrada M1/M15). Din cauza rezistenței publice față de taxele rutiere de acces, alte state au recurs la înlocuirea acestora cu sistemul de viniete, astfel încât partenerul privat primea anuități de la stat și nu mai era responsabil de colectarea acelor taxe. Drept urmare, partenerul public a avut de suferit pierderi în urma preluării riscului comercial (ex: autostrada A4 din Polonia, autostrada M1/M15 din Ungaria).

- *Neadaptarea la timp a cadrului regulator.* Practica internațională cunoaște multe exemple când demararea PPP a fost tergiversată timp de câțiva ani din cauza neadaptării cadrului legal cu privire la participarea companiilor private în sectorul infrastructurii rutiere (ex: autostrada A1 din Polonia unde perioada dintre selectarea partenerului privat și semnarea contractului de concesiune a durat 7 ani).
- *Comportamentul oportunist al guvernelor.* O bună parte din proiecte, în special în cele implementate în țările în curs de dezvoltare, interesul guvernelor pentru PPP este determinat exclusiv de lipsa mijloacelor financiare în buget și de dorința acumulării dividendelor politice. Prin urmare, negocierile cu partenerul privat se derulează problematic, autoritatea publică fiind extrem de rigidă la capitolul modelului de PPP, divizării riscurilor și responsabilităților. Lipsa cooperării eficiente dintre partenerul public și cel privat a dus la renaționalizarea autostrăzii M1/M15 din Ungaria și a afectat negativ implementarea eficientă a altor proiecte.
- *Comunicarea defectuoasă cu publicul.* Aceasta a creat reacții adverse din partea populației care au generat pentru guverne atât costuri financiare (compensații pentru diverse întârzieri în demararea proiectelor), cât și costuri politice (electoratul a penalizat guvernul). Asemenea situații au fost întâlnite în Santiago, Chile și cazul autostrăzii N4 care unește Africa de Sud și Mozambic.

Principalele lecții de învățat:

- *Deschidere politică fermă a partenerului public pe întreaga durată a PPP.* În majoritatea proiectelor PPP considerate reușite, succesul a fost determinat în special de calitatea dialogului dintre partenerul public și cel privat. Aspectul respectiv este unul imperativ în cazul proiectelor derulate pe perioade lungi de timp, unde stabilitatea și fermitatea relațiilor public-private sunt cruciale.
- *Abordare realistă în ceea ce privește planificarea și implementarea proiectului.* O serie de proiecte au fost renegociate pe parcurs, iar rezultatele nu au corespuns așteptărilor din cauza supraestimării intensității traficului și a rigidității partenerului public în negocierea riscului comercial. Însă experiența internațională cunoaște multe cazuri când abordarea echilibrată și realistă a rolului partenerului public în schemele PPP au permis implementarea proiectelor cu succes. Astfel, în Marea Britanie, Portugalia, Finlanda sau Mexic au fost folosite așa-numitele „shadow tolls” (vignetele) care au atenuat tensiunile sociale eventual generate de instituirea taxelor rutiere de acces. În India, o țară cu o bogată experiență în PPP, cu același scop, compensarea partenerului privat este făcută prin intermediul anuităților din buget. În Polonia deseori anuitățile sunt folosite în paralel cu taxele rutiere de acces. În toate aceste cazuri, partenerul public a acceptat preluarea unei anumite părți din riscul comercial, conștientizând faptul că instituirea taxelor rutiere de acces ar putea crea tensiuni sociale sau intensitatea traficului rutier nu va fi suficientă pentru a motiva investitorul privat.
- *Efectuarea unor studii de fezabilitate minuțioase este imperativă.* O atenție sporită este necesar de acordat previziunilor privind densitatea traficului rutier și a comportamentului șoferilor în cazul introducerii taxelor rutiere de acces sau a introducerii/majorării altor taxe rutiere.

- *Interesul autorităților publice pentru PPP trebuie să se bazeze pe considerente mai vaste decât atragerea resurselor financiare în construcția/reabilitarea drumurilor.* Motivația partenerului public pentru demararea PPP ar trebui să fie determinată, în primul rând, de eficiența, flexibilitatea și know-how-ul cu care partenerul privat este dispus să contribuie la implementarea proiectului.
- *Divizarea riscurilor trebuie să fie în funcție de abilitatea partenerilor de a le gestiona.* În așa mod, riscul de construcție, operațional, de creștere a costurilor etc. trebuie să fie, de regulă, gestionate de partenerul privat, în timp ce riscul inflaționist sau al cursului de schimb trebuie să treacă în răspunderea partenerului public. Riscul comercial, unul extrem de important în condițiile unui stat cu economie instabilă precum este cea a Republicii Moldova, ar fi bine să fie partajat între partenerul privat și cel public.
- *Asigurarea unui proces echitabil și transparent în derularea concursului privind selectarea partenerului privat.* În multe state unde nu s-a ținut cont de aceasta implementarea proiectelor a fost afectată de reacția adversă a populației și a donatorilor internaționali, iar profitabilitatea unor asemenea proiecte a fost mereu una inferioară.
- *Asigurarea unei monitorizări adecvate atât a etapei de construcție, cât și a celei de operare.* În multe cazuri, autoritatea publică acordă o atenție sporită doar procesului de construcție, procesul de operare, care constituie și cea mai îndelungată perioadă a proiectelor, fiind tratat superficial.

PPP în transportul feroviar

Luând în considerație faptul că autoritățile publice, în majoritatea țărilor, sunt reticente vizavi de privatizarea transportului feroviar și mențin controlul asupra tarifelor, atragerea investițiilor private a devenit posibilă doar prin intermediul PPP. Ca și în cazul infrastructurii rutiere, lideri la acest capitol sunt țările aflate în curs de dezvoltare, care simt o necesitate acută de reînnoire a materialului rulant și reabilitare a întregii infrastructuri feroviare, și aceasta în contextul unei insuficiențe de mijloace bugetare. Luând în considerație faptul că proiectele în acest sector necesită, de regulă, volume relativ mari de investiții, majoritatea PPP țin de reabilitarea infrastructurii existente. Astfel, peste jumătate din proiectele PPP în sectorul transportului feroviar reprezintă proiecte brownfield³⁸.

Principalele lecții de învățat:

- *Divizarea adecvată a riscurilor.* Aceasta joacă un rol crucial în orice proiect PPP în sectorul feroviar, un accent sporit fiind pus pe repartizarea și gestionarea riscului comercial de care depinde în mod direct rentabilitatea proiectelor. Experiența internațională a demonstrat că alocarea integrală a riscului comercial partenerului privat nu este viabilă din punct de vedere financiar. Aceasta a fost demonstrat de proiectul Skytrain (Bangkok, Tailanda) și PUTRA și STAR (Kuala Lumpur, Malaiezia). În proiectele respective, stabilirea și colectarea tarifelor de călătorie constituie principala activitate ce generează venit pentru operatorii privați. Astfel, din cauza supraestimării cererii pentru serviciile de transport rutier proiectul din Bangkok a fost restructurat, iar cele din Kuala Lumpur – naționalizate. În majoritatea proiectelor PPP de succes riscul comercial a fost împărțit între partenerul privat și public (ex: sistemul de tramvaie din Marea Britanie „Nottingham Express Tranzit”, proiectul „Guatrain” din Africa de Sud, proiectul „Manchester Metrolink” din Marea Britanie).³⁹
- *Este necesar un suport public durabil și echilibrat.* În condițiile în care PPP în acest sector presupun infuzii mari de capital din partea partenerilor privați, autoritățile publice trebuie să

³⁸ Private Participation in Infrastructure Project Database, <http://ppi.worldbank.org/>

³⁹ Private Sector Participation in Urban Rail, Iain Menzies și Cleodan Mândri-Perrott

fie disponibile să susțină profitabilitatea partenerului privat prin intermediul anuităților (ex: proiectul Nottingham Express Transit, Marea Britanie) sau a garantării unor nivele minime a traficului feroviar (ex: proiectul Gautrain, Africa de Sud).

- *Integrarea transportului feroviar cu alte tipuri de transport determină succesul majorității proiectelor PPP în sectorul feroviar.* De acest factor depinde și cererea pentru aceste servicii, fapt ce influențează corespunzător viabilitatea financiară a proiectelor. Astfel, în proiectul Skytrain din Bangkok, precum și în proiectul Gautrain din Africa de Sud au fost introduse adițional servicii de transport cu autocarul de la/spre stația de trenuri. Totodată, în cadrul proiectului Nottingham Express Transit a fost construită o parcare auto de circa 3000 locuri. Este necesar de menționat și importanța integrării nu doar a infrastructurii fizice, ci și a sistemelor de bilete dintre diferite tipuri de transport pentru a asigura confortul pasagerilor, fapt ce îi motivează suplimentar să apeleze la transportul public.
- *Autoritatea publică, chiar dacă păstrează controlul asupra tarifelor, trebuie totuși să asculte opinia operatorilor privați sau chiar să le ofere acestora dreptul să stabilească tarifele pe unele rute sau porțiuni de rute.* Reglementarea excesivă a tarifelor de către partenerul public a fost una din cauzele principale ale eșecurilor din Bangkok și Kuala Lumpur discutate anterior, precum și a rezilierii înainte de termen a contractului de concesiune în cazul proiectului Manchester Metrolink din Marea Britanie. Astfel, statul ar putea ceda partenerului privat autoritatea asupra setării tarifelor pe unele porțiuni de căi ferate considerate mai profitabile (ex: accesul spre aeroport, în cadrul proiectului Gautrain din Africa de Sud). Aceasta permite companiei, prin intermediul încrucișării subvenționate, să acopere costurile din regiunile mai puțin profitabile, unde setarea tarifelor este funcția statului.
- *Valoarea anuităților trebuie să fie bazată pe indicatori de performanță.* În așa mod partenerul privat este motivat să asigure calitatea serviciilor prestate (ex: proiectele Gautrain și Canada Line).

PPP în transportul aerian

De la începutul anilor 1990 se face remarcată o participare mai activă a capitalului privat în dezvoltarea transportului aerian, fie prin intermediul privatizărilor, fie prin schemele PPP. În prezent majoritatea aeroporturilor se află complet sau parțial în gestiunea operatorilor privați. Ca și în cazul altor tipuri de transport, statele în curs de dezvoltare au recurs mai activ la PPP în vederea atragerii investițiilor private. Similar transportului feroviar, majoritatea schemelor PPP vizează proiecte brownfield (contracte de concesiune) care formează peste jumătate de volumul total de investiții atrase în ultimele două decenii. Ponderea proiectelor greenfield este una destul de mică – circa 15%⁴⁰ – și este determinată de volumele relativ mari de investiții necesare în astfel de proiecte, precum și de faptul că în majoritatea statelor infrastructura aeroportuară suferă mai mult din cauza calității, mai puțin a cantității, acesteia, necesitând în special activități de reabilitare și modernizare. Excepție fac doar țările din Asia și Pacific unde predomină proiecte greenfield (Build Operate and Own) din cauza insuficienței infrastructurii aeroportuare. Aceste proiecte au vizat, în mare parte, construcția de noi terminale în acele state.

Luând în considerație caracterul predominant al concesiunilor drept formă de PPP în majoritatea statelor, de regulă autoritatea publică reține dreptul de proprietate asupra tuturor sau majorității activelor. Totodată, în ultimul timp se conturează tendința de participare activă a statului în capitalul întreprinderii–concesionar. Astfel, în cazul Aeroportului de la Budapesta, partenerul public a preluat 25% din acțiunile concesionarului. Asemenea practici au drept scop păstrarea dreptului de veto a partenerului public în situații în care partenerul privat ar putea lua decizii în defavoarea statului.

⁴⁰ Private Participation in Infrastructure Database.

În majoritatea statelor, în calitate de parteneri privați sunt, de regulă, consorții formate din mai multe companii de construcții, aeriene etc. Totodată, în ultima perioadă au început să se formeze consorții specializate în gestionarea proiectelor infrastructurale (ex: compania Macquarie) care își finanțează investițiile, în mare parte, din împrumuturi. Acest aspect a dus la înghețarea mai multor proiecte aeroportuare gestionate de asemenea consorții în perioada crizei financiare mondiale din septembrie 2008.

PPP în sectorul energetic

Această secțiune încearcă într-o formă succintă să sintetizeze experiența internațională în ceea ce privește funcționarea parteneriatelor public-private în diferite regiuni prin evidențierea factorilor de succes și de eșec. Această experiență subliniază importanța a câtorva elemente esențiale pentru succesul unui PPP, în particular, în sectorul energetic⁴¹:

- Capacitatea instituțională puternică a sectorului public.
- Previzibilitatea cadrului normativ.
- Selectarea modelului cel mai potrivit de PPP și împărțirea rațională a riscurilor între sectoare (adică riscurile sunt transferate către partea cea mai capabilă să le rezolve).
- Planificarea și studiu de fezabilitate calitative.
- Procedura de procurări transparentă și competitivă.
- Monitorizarea adecvată și flexibilitatea în proces de implementare.

Pe de altă parte, eșuarea unor proiecte PPP sau implementarea inefficientă a acestora este de obicei cauzată de:

- Cadrul legal instabil sau incert și practica deficientă de implementare.
- Capacitatea instituțională slabă și abordarea strategică deficientă.
- Estimările nerealiste privind costuri și venituri.
- Lipsa analizei economice și financiare profunde.
- Divizarea greșită a riscurilor.
- Lipsa procedurilor de procurări competitive.
- Rezistența publică (dorința sau capacitatea redusă de plată).

Dincolo de aceste elemente fundamentale, o clasificare mai nuanțată oferă o viziune ce explică eșecurile unor PPP reieșind din interconexiune a două categorii de riscuri: evitabile și inevitabile⁴². Abordarea inadecvată a riscurilor inevitabile duce la amplificarea riscurilor evitabile. Autorii studiului citat au analizat 85 de studii de caz și în baza acestei analize propun următoarea clasificare a riscurilor.

Riscuri inevitabile:

- *Ideologiile diferite ce ghidează partenerii privați și publici.* Acești parteneri, în principiu, au scopuri diferite. În timp ce partenerii privați sunt concentrați pe profit și rezultatele financiare, partenerii publici au alte îngrijorări, legate, în primul rând, de

⁴¹ Bazat pe experiența Băncii Mondiale și OCDE.

⁴² PPP Centrum of the Czech Republic, Public Private Partnerships: Lessons Learned, 2005. Descrierea riscurilor se bazează în marea parte pe analiza respectivă.

menținerea/asigurarea accesibilității bunurilor publice furnizate pentru cetățeni. În afară de aceasta, în mai multe țări în curs de dezvoltare energia (electrică, de cele mai multe ori, dar și cea termică) este văzută ca un bun accesul la care reprezintă un drept universal pentru toți cetățeni, iar politica stabilirii tarifelor are o pronunțată dimensiune de protecție socială. Această trăsătură este foarte bine pronunțată și în Moldova. Astfel, concentrarea partenerilor privați pe profit poate duce la înrăutățirea sau scăderea fiabilității serviciilor furnizate dacă entitatea privată doar reduce costurile pentru a-și asigura rezultatele financiare.

- *Lipsa flexibilității.* De multe ori partenerii privați dispun de libertatea de a-și abandona obligațiile cu puține repercusiuni negative. În cazul unei asemenea abandonări, sectorul public este forțat să furnizeze serviciul respectiv indiferent de costuri (un exemplu elocvent ar fi producerea și furnizarea energiei electrice). Cadrul instituțional și legal robust și previzibil joacă un rol extrem de important în asemenea situații, iar mai multe economii emergente, precum și cea a Republicii Moldova, sunt notorii pentru lipsa executării riguroase a prevederilor legale.
- *Riscuri specifice proiectului.* Depășirea costurilor în dezvoltarea proiectului sau amânări în construcții sunt riscuri care pot fi întâlnite în orice tip de parteneriat.

Riscuri evitabile:

- *Caracterul necompetitiv al licitațiilor.* Instituțiile publice responsabile de multe ori nu reușesc să asigure numărul suficient de participanți la licitație (un risc extrem de relevant pentru Republica Moldova). În rezultat, autoritățile publice primesc o ofertă necompetitivă (fie în termeni de costuri, fie de calitate în furnizarea serviciilor relevante). În afară de aceasta autoritățile publice de multe ori nu asigură transparența necesară în procesul de organizare a licitațiilor: fie autoritatea publică respectivă nu oferă informații complete vizavi de cerințele față de participarea entității private în PPP, fie oferă informații asimetrice diferitor competitori (iarăși un risc relevant pentru țara noastră).
- *Transferul de riscuri și responsabilități inadecvat.* În mai multe PPP riscurile sunt disproporționat plasate asupra autorității publice, în timp ce partenerul privat este cel care culege beneficiile. Mai multe PPP au eșuat din moment ce agentul privat începea să urmărească schimbarea esenței contractului. Și de multe ori, autoritatea publică nu dispunea de mecanisme legale care să oblige partenerul privat să-și asume responsabilitatea pentru acțiunile sale.
- *Profitul nesustenabil.* Sectorul privat se implică în PPP pentru a-și asigura profitul, în timp ce sectorul public prin crearea PPP urmărește economisirea de resurse financiare, sporirea eficienței, și promovarea competiției în sectorul privat. De multe ori se întâmplă ca proiecțiile și estimările privind viabilitatea proiectului PPP efectuate de partenerul privat în procesul de pregătire pentru licitații sunt imprecise. În procesul de desfășurare a proiectului partenerul privat descoperă că estimările făcute anterior sunt greșite, și profiturile anticipate sunt de neatins. În asemenea cazuri, partenerul privat de multe ori cere fonduri suplimentare de la autoritățile publice sau întrerupe proiectul. Ca rezultat, realizarea proiectului se oprește și începe litigiul.

În sectorul energetic de cele mai dese ori s-au materializat următoarele riscuri: diferențele ideologice (cum am mai menționat, în țările emergente energia electrică sau termică de multe ori sunt privite ca un bun cu acces universal, iar tarifele – o parte a politicii de protecție socială), riscurile specifice proiectului și nesustenabilitatea profiturilor.

În afară de aceasta, pentru sectorul energetic sunt caracteristice investiții capitale mari în capitalul fix și sunt necesare perioade lungi pentru recuperarea investițiilor, ceea ce amplifică riscurile legate de

implementarea PPP în acest sector. În același timp, diferite sub-sectoare necesită abordări și nivele de implicare diferite (și respectiv, variază modelul de PPP): cu gradul mai mare de implicare a partenerului privat în producerea energiei termice și servicii de distribuire, și cu gradul mai mare de implicare a sectorului public în cazul producerii energiei electrice având ca sursa primară – resursele hidro și în cazul infrastructurii de transmisie a energiei electrice⁴³.

Într-adevăr, spre deosebire de proiectele legate de producerea energiei termice, proiectele hidro (în speță, cele mari) implică perioade mai lungi de recuperare a investițiilor, costurile de capital mai mari, riscuri hidrologice și de construcții, dificultăți legate de semnarea Acordurilor de procurare a energiei electrice (PPA - Power Purchase Agreement) și riscuri legate de mediul ambiant. De multe ori este necesară implicarea puternică a donatorilor (fie prin acorduri de grant, fie prin credite la rată redusă). Un exemplu de o asemenea implicare este Pamir Power Energy din Tadjikistan, în care în afară de partenerul privat și guvernul național, există o implicare masivă a diferitor donatori care atât creditează construirea capacității respective (World Bank, IFC, AKFED), cât și acordă suportul financiar pentru acoperirea costurilor de protecție socială (Guvern elvețian). Scheme apropiate sunt utilizate în India și Turcia⁴⁴.

În Bulgaria pentru promovarea PPP în sectorul energetic este utilizat Fondul Bulgar pentru Eficiența Energetică (o experiență utilă și pentru Fondul de Eficiența Energetică care urmează a fi creat și în Republica Moldova ca urmare a adoptării Legii cu privire la eficiența energetică de către Legislativul moldovean). În Bulgaria Fondul a fost stabilit ca PPP, cu structura de management independentă, entitate legală autonomă, cu capitalizarea inițială de 15 mln. USD în mare parte provenind din sursele organizațiilor donatoare, dar și guvernamentale și private. Fondul este atractiv pentru că acordă asistență tehnică pentru dezvoltarea proiectelor PPP la etapa inițială, iar la etapele de realizare oferă condiții mai avantajoase la creditare (dobânzile mai joase, procedurile mai puțin birocratizate) și garanții financiare (cu acoperirea până la 80% din costul proiectului, cu ratele de interes pentru garanții mai joase – low guarantee fees, cu proceduri mai rapide, acordarea asistenței tehnice, etc.). Ca proiecte de succes se enumeră asigurarea eficienței energetice sporite a clădirii Universității de Medicină din Plovdiv și iluminarea stradală din municipalitatea Krichim.

PPP în sectorul gestionării deșeurilor

Implicarea sectorului privat în domeniul salubrității localităților a fost considerată, în permanență, una din soluțiile primordiale de extindere și optimizare a acestor activități, un garant al gestionării durabile a serviciilor publice. Participarea partenerilor privați la asemenea activități este condiționată, cu precădere, de necesitatea extinderii și optimizării acestor servicii publice, de majorarea cantității de deșeuri menajere în majoritatea statelor lumii, de insuficiența finanțelor publice în acest domeniu, precum și de cerințele ecologice și igienice alarmante din ultima perioadă.

Direcțiile principale de implicare a partenerilor privați sunt: 1) extinderea și eficientizarea serviciilor de evacuare planificată a deșeurilor; 2) salubritatea (curățarea) locurilor publice și diminuarea impactului asupra mediului natural și social; 3) construcția și exploatarea rampelor de depozitare și a stațiilor de transfer; 4) dezvoltarea managementului integrat al deșeurilor,

O largă răspândire a firmelor private în sector se atestă în anii 1990, ca urmare a liberalizării politicilor economice în multe state ale lumii, în special în statele în curs de dezvoltare și modernizare din Asia și America Latină. În aceste state se pune accentul pe participarea sectorului privat la prestarea serviciilor de salubritate, cu precădere la casele individuale și cartierele cu venituri mai reduse a rezidenților, precum și pe construcția (greenfield) și exploatarea rampelor autorizate de depozitare a deșeurilor. De asemenea, sunt frecvente cazurile când firmelor private le sunt atribuite

⁴³ Sector issues: PPPs in Energy Sector, prezentarea făcută de Charles Feinstein, World Bank.

⁴⁴ Ibidem.

zone centrale sau suburbiile rezidențiale cu o asigurare financiară mai înaltă și cu o infrastructură de acces și colectare mai dezvoltată. În statele central- și est-europene, direcția prioritară este renovarea și reamenajarea infrastructurii construite în deceniile anterioare și eficientizarea serviciilor de gestionare a deșeurilor, precum și preluarea experienței statelor Europei Occidentale în implementarea managementului integrat al deșeurilor.

Avantaje principale ale participării partenerului privat la proiecte PPP sunt următoarele:

- Costuri mai reduse de operare (cu 20-50%).
- Calitatea mai înaltă a serviciilor.
- Folosirea mai eficientă a echipamentului tehnic și a personalului⁴⁵.
- Flexibilitatea mai înaltă și monitorizarea mai amplă a afacerilor private⁴⁶.
- În multe cazuri partenerul privat, având o situație financiară mai bună, are acces mai facil la sursele de finanțare.
- Posibilități de restructurare mai puțin costisitoare, deoarece partenerul privat are constrângeri bugetare mai puțin restrictive.
- Reacția mai rapidă și mai exactă la modificările pieții și a preferințelor clienților.
- Racordarea salariilor angajaților la rezultatele muncii lor.
- Firmele private pot mai ușor să se debaraseze de angajații cu randament scăzut.
- Presiunea birocratică redusă.
- Ajustarea programului de lucru la cerințele sezoniere și episodice în acest domeniu.
- Serviciile de colectare a deșeurilor nu necesită cunoștințe speciale aprofundate și nu implică un risc de investiții major.

Există însă și o **serie de dezavantaje** legate de implicarea partenerilor privați. În particular, de multe ori aceștia:

- Evită să-și asume o serie de riscuri, în special ecologice.
- Au o abordare selectivă a zonelor deservite și a clienților.
- Ignoră de multe ori cerințele de oferire a garanțiilor bancare necesare.
- Sunt tentați să majoreze tarifele, îndeosebi în lipsa concurenței.
- Nu acceptă acordarea de facilități persoanelor social-vulnerabile.
- Ezită să le ofere angajaților asigurare medicală suplimentară și spor de salariu pentru condițiile nocive de lucru.
- În anumite condiții nefavorabile pot să abandoneze prestarea serviciilor respective⁴⁷.

⁴⁵ Din relatările administratorilor AVE Ungheni și a întreprinderilor private, care prestează servicii de salubritate

⁴⁶ S. Cointreau-Levine, A. Coad. *Private sector participation in municipal solid waste management . Guidance Pack*. Parte 1.

⁴⁷ În baza consultării APL și conducătorilor întreprinderilor municipale de salubritate din municipii, din centrele raionale, precum și din localitățile rurale, care au demarat proiecte de modernizare a serviciului de salubritate.

Din cauza dezavantajelor menționate, pentru asigurarea durabilității domeniului respectiv, în practica internațională, se acordă prioritate PPP. Cele mai relevante forme de PPP în domeniul gestionării deșeurilor comunale sunt concesiunea, franciza, abonamentele private, contractele de management și operare. Cea mai răspândită formă de PPP este cesionarea obiectelor de infrastructură. Tipurile principale de concesiune sunt: 1) BOT (construcție-operare-transfer): construcția și administrarea rampei. 2) DBOT (proiectare-construcție-operare-transfer): construcția și administrarea rampei, managementul integrat a deșeurilor, uzine de incinerare, stație de transferare a deșeurilor. 3) BTO (construcție- transfer- operare): construcția și operarea rampei. 4) ROT (reconstrucție-operare-transfer): managementul integrat al deșeurilor. 5) LOD (leasing-dezvoltare-operare): cesionarea serviciilor de colectare și transportare a deșeurilor. De asemenea, se practică și concesiunea serviciilor de construcție, operare sau gestionare, dar care au o interpretare diferită de la o țară la alta. După finisarea contractului de PPP, infrastructura construită trece în posesia APL sau contractul este prelungit.

În cazul **francizei**, APL, prin intermediul licitației competitive, acordă unei firme private un monopol exclusiv de prestare a serviciilor de colectare și evacuare a deșeurilor menajere într-o zonă definită și pentru o perioadă determinată. Compania privata oferă o garanție de bună execuție și plateste o taxa de franciza pentru a acoperi costurile legate de monitorizarea prestării acestor servicii. De asemenea, ea colectează propriile venituri de la generatorii de deșeuri din zona (prin intermediul taxei de colectare) sau din vânzarea de deșeuri reciclabile. Franciza este metoda preferată de colectare a deșeurilor solide în țările cu venituri mici și în țările postsocialiste/comuniste, în care serviciile publice au fost puternic subvenționate, precum și în țările bântuite de corupție (America Latină). În aceste țări locuitorii nu sunt dispuși să plătească taxe de utilizare către autoritățile publice și prefera metoda de franciza pentru colectarea deșeurilor solide, pentru că ei simt că sectorul privat este mai motivat financiar pentru a satisface clienții lor.

Abonamentele private sunt preferate la colectarea deșeurilor to-house de la hotelurile mari, ambasade, industrii și unitățile comerciale, complexe rezidențiale, deșeurilor voluminoase din construcție, deșeurilor medicale infecțioase. În acest caz generatorii de deșeuri, sunt dispuși să plătească mai mult pentru un serviciu pe care îl preferă.

Pornind de la experiența acumulată la scară internațională, **principalele lecții de învățat pentru Republica Moldova sunt următoarele:**

- Atunci când un nou depozit de deșeuri trebuie să fie construit și exploatat de către sectorul privat, responsabilitatea pentru toate etapele ar trebui să revină unei singure societăți.
- Francizele sunt foarte receptive la cerințele clienților, din care motiv autoritățile publice trebuie să atribuie francize doar la firmele calificate și responsabile. Acorduri de franciză ar trebui să includă o clauză de reziliere a contractului în cazul eliminării deșeurilor la rampele neautorizate. Pentru evitarea acestei probleme francizatul trebuie să prezinte o dovadă despre descărcare a deșeurilor la un depozit autorizat.
- Pentru a menține un echilibru între sectorul privat și cel public acordul de servicii trebuie: a) să delimiteze clar zonele atribuite partenerului privat, care sunt echitabile și comparabile pentru o contestabilitate și concurență optimă; b) să fie pentru o perioadă suficient de lungă pentru a permite amortizarea integrală a investițiilor; c) să permită realizarea unor economii de scară. d) să încurajeze eficiența; e) să asigure monitorizarea adecvată a performanțelor.
- Se recomandă ca guvernul sau autoritățile locale să își păstreze cel puțin 30% din serviciile respective pentru primii 5 ani de participare a sectorului privat. Contractele care implică investiții în vehicule ar trebui să aibă o durată minimă de 5 ani, în echipamentele fixe – 10 ani, iar în instalații de precollectare, care sunt mai ieftine – 1-2 ani. În unele țări din Africa

(Ghana) și America Latină (Ecuador) se dezvoltă ateliere de privatizare, care includ reprezentanți guvernamentali și privați, care promovează în comun modele de contract PPP.

- Tarifele de colectare trebuie să difere în funcție de condițiile și costurile de colectare și evacuare în fiecare zonă. Totodată, un risc major este că în zonele cu condiții de acces mai dificile este mai mare și ponderea persoanelor cu o capacitate de plată redusă.
- În statele cu venituri mai mici, măsurile de reducere a costurilor ar trebui să se concentreze pe sporirea productivității vehiculelor și a lucrătorilor, deoarece costurile echipamentelor sunt adesea peste 50%, a forței de muncă – până la de 25% din costurile totale.
- Criteriile principale de monitorizare a performanțelor partenerul privat trebuie să fie: echipamentul și capacitatea financiară a companiei; calificarea personalului, în special a echipei de administrare; echipamentele și măsurile de atenuare a poluării; siguranța și protecția sanitară a angajaților; metoda de colectare și locația de depozitare; formula de calcul a tarifului și metode de achitate a acestuia.
- Primul lucru pe care sectorul privat va investiga atunci când se analizează investiții în furnizarea de servicii de deșeuri solide este dacă autoritatea publică are mijloacele financiare să-și onoreze angajamentele contractuale, să își îndeplinească obligațiile de plată periodice. Sectorul privat preferă un sistem de recuperare a costurilor bazate pe taxe directe de utilizare, care sunt transferate la un cont separat alocat gestionării deșeurilor.
- Procedura, calendarul și condițiile de ajustare a taxelor de colectare și evacuare a deșeurilor ar trebui specificate în contractul de concesiune.
- Riscurile pentru ambele părți pot fi reduse prin redactarea cu atenție a acordurilor, precum și prin dispoziții adecvate de reglementare. Riscurilor rămase ar trebui să fie alocate pe cât posibil, părții care este cea mai capabilă să-și asume și să gestioneze aceste riscuri.
- Garantarea riscului politic este o problemă majoră, care condiționează blocarea participării eficiente a sectorului privat. Sectorul privat este dispus să investească atunci când există o sursă de venituri, care nu este supusă schimbărilor politice. O îngrijorare deosebită generează intervenția politică în selectarea contractanților. Cel mai bun mod de a minimiza riscul politic este îmbunătățirea transparenței și responsabilității procesului de achiziții publice, modernizarea sistemului de arbitraj.
- Riscurile ecologice și de sănătate publică sunt ridicate în cazul sistemelor de gestionare a deșeurilor, ale operațiunilor și componentelor acestuia. De asemenea, este deosebit de dificilă evaluarea, partajarea și gestionarea integrală și echidistantă a acestor riscuri. Din cauza riscurilor mari pentru sănătate, condițiilor dificile de lucru acest domeniu este ocolit de persoane cu calificare înaltă, iar la găsirea unui loc de muncă mai puțin nociv, angajații vor abandona imediat acest serviciu, ceea ce se reflectă asupra eficienței de utilizare a resurselor umane și a întreprinderii de salubritate, în ansamblu.

PPP în sectorul apelor

Atragerea capitalului privat în sectorul de aprovizionare cu apă și canalizare constituie o mare provocare pentru majoritatea statelor. Per ansamblu, sectorul respectiv implică un grad înalt de risc și o rentabilitate limitată a investițiilor, ceea ce determină reticența operatorilor privați să participe în scheme PPP. Totodată, o problemă-cheie ține de stabilirea tarifelor. În multe state, în special în cele mai puțin dezvoltate, tariful este stabilit de autoritățile publice, locale sau centrale, și este utilizat drept instrument de protecție socială sau manipulări electorale. Experiența internațională a demonstrat că pentru atragerea investitorilor privați în acest sector este necesară instituirea unui mecanism de stabilire independentă a tarifului, astfel încât acesta să acopere toate cheltuielile operatorilor. În cazurile când guvernul nu recurge la asemenea ajustări, implicarea investitorilor

privați este foarte modestă și se limitează la contracte de management unde riscul comercial este gestionat de partenerul public, operatorul privat fiind remunerat cu anuități fixe în dependență de performanțe.

Cele mai mari proiecte PPP în sectorul de aprovizionare cu apă și canalizare au fost demarate în anii 1990, preponderent constituind proiecte brownfield sub forma unor concesiuni. Lideri la acest capitol au fost țările din America Latină și Asia care au fost printre primele care au recurs la reformarea sectorului respectiv în direcția atragerii mai active a investițiilor private (în special Chile, Brazilia, Argentina și China). În perioada 1991-1999 peste 95% din investițiile prin intermediul PPP au fost concentrate în aceste state. Ulterior, s-a dovedit că rezultatele au fost sub așteptările investitorilor, dar și ale Guvernelor, din cauza profitabilității limitate a unor asemenea proiecte, precum și a volumelor relativ mari de investiții necesare. Începând cu 2000 se observă o diminuare a volumului de investiții atrase prin intermediul PPP în țările din America Latină. Lecția de bază în acest sens a fost necesitatea participării mai active a autorităților publice în cadrul acestor contracte, inclusiv prin intermediul contribuțiilor la programul investițional. În paralel, interesul operatorilor privați a sporit față de țările din Asia, în special China și Malaysia, unde investițiile s-au concentrat în proiecte BOT (greenfield) și, într-un număr mai mic, în concesiuni. Proiectele PPP în țările europene sunt reprezentate preponderent de contracte de management și leasing, scopul cărora este de a eficientiza procesul de management al infrastructurii și presupun o participare mai puțin activă a operatorilor privați în programele investiționale. Astfel, necesarul de investiții capitale în sectorul de aprovizionare cu apă și canalizare este asigurat fie de autoritățile publice, fie din contul fondurilor structurale europene sau a creditelor acordate de BERD. Cele mai multe proiecte în acest sens au fost implementate în Republica Cehă, Armenia, Federația Rusă etc. Per ansamblu, în perioada 2005-2009 volumul investițiilor atrase în cadrul proiectelor greenfield a constituit circa 6,7 miliarde USD, în timp ce în proiecte brownfield au fost direcționate circa 4,2 miliarde USD⁴⁸.

Este necesar de menționat că tendința de creștere a interesului investitorilor privați pentru contractele de management și leasing, precum și pentru proiectele greenfield este determinat de maturizarea pieței de operatori specializați în sectorul de aprovizionare cu apă și canalizare. Astfel, dacă la începutul anilor 1990 piața era reprezentată de un număr mic de companii mari, începând cu 2005 se observă tot mai clar o tendință de fragmentare a pieței, odată cu apariția mai multor operatori naționali și regionali, de dimensiuni mai mici, mai flexibili și, respectiv, interesați de proiecte mai mici. Majoritatea companiilor respective provin atât din țări în dezvoltare cu o bogată experiență de PPP în acest sector (Brazilia, Argentina, China, Rusia), precum și țări dezvoltate (Germania, Italia, Portugalia, Suedia). Prin urmare, în ultimii ani asistăm la configurarea unei noi conjuncturi a pieței, prin apariția unui număr mai mare de companii mai mici care sunt interesate, în special, de proiecte axate pe performanța operațională și mai puțin de ample programe investiționale.

În ultimii ani a devenit cert faptul că atragerea operatorilor privați în sectorul de aprovizionare cu apă și canalizare poate avea succes doar cu participarea activă a autorităților publice și/sau a consumatorilor în cadrul programului investițional. Asemenea scheme hibrid de finanțare a PPP-urilor devin tot mai populare și pot fi implementate în următoarele forme:

- *Concesiuni unde investițiile sunt finanțate exclusiv din tarife.* Modelul constă în reinvestirea veniturilor obținute din colectarea tarifelor de la consumatori în infrastructură, în contextul în care mărimea tarifelor depășește costurile de operare. Astfel, programul investițional este finanțat indirect de către consumatori și este gestionat de operator. Asemenea modele au fost implementate cu succes în Gabon, Mali, Coasta de Fildeș, Maroc etc.

⁴⁸ Private Participation in Infrastructure Database, <http://ppi.worldbank.org/>.

- *Concesii unde o parte de investiții sunt finanțate de autoritățile publice.* Partenerul public are o anumită contribuție la finanțarea programului investițional, astfel încât presiunea asupra tarifelor este mai mică. Exemple relevante din acest punct de vedere sunt Columbia, Ecuador și Argentina.
- *Modelul affermage: de la finanțare publică spre autofinanțare.* În primii ani proiectul este finanțat substanțial de către autoritățile publice, partenerul privat având o contribuție modestă la programul investițional. Însă scopul acestuia constă în ajustarea graduală a tarifelor în așa fel încât ulterior proiectul să treacă la autofinanțare. Modelul are la bază conceptul francez și a fost implementat cu succes în țările din Africa de vest.
- *Crearea companiilor cu capital mixt.* Operatorul privat și autoritatea publică formează o companie mixtă. Partenerul privat are o contribuție modestă la finanțarea investițiilor, iar restul mijloacelor sunt alocate prin intermediul împrumuturilor contractate de către compania nou-creată, eventual cu oferirea unor garanții din partea autorităților publice. Modelul are la bază abordarea spaniolă și a fost implementat cu succes în Columbia, Cuba, Mexico, precum și în multe state din Uniunea Europeană (Republica Cehă, Ungaria).

Principalele constrângeri pentru dezvoltarea PPP în sector:

- Costurile relativ mari de start-up pe fondul rezistenței sociale la plata tarifelor afectează profitabilitatea proiectelor în sectorul respectiv și determină perioadele lungi de recuperare a investițiilor.
- În multe state tarifele nu acoperă integral costurile de operare, ceea ce explică interesul moderat al companiilor private de a investi în sectorul respectiv. Totodată, lipsa unei instituții independente responsabile de stabilirea tarifelor creează riscuri suplimentare cu privire la ajustarea acestora după criterii politice și în defavoarea intereselor comerciale a partenerilor privați.
- Riscurile ridicate asociate cu sectorul de aprovizionare cu apă și canalizare, precum și perioadele lungi de recuperare, determină insuficiența mijloacelor creditoare și creșterea costurilor capitalului împrumutat. Băncile și alte companii de finanțare, de regulă, aplică prime de risc mai mari la finanțarea unor astfel de proiecte.
- Climatul de afaceri precum și stabilitatea macroeconomică per ansamblu constituie factorii determinanți care influențează decizia investițională într-o țară atunci când proiectul vizează perioade atât de lungi (25-30 ani). Aceasta a servit ca o barieră majoră pentru multe state care simt o necesitate acută de investiții în sectorul analizat, însă se confruntă cu o instabilitate pe plan macroeconomic.
- În multe state cadrul regulator nu este ajustat corespunzător pentru buna desfășurare a proiectelor PPP. Aceasta creează incertitudini privind potențialele venituri ale operatorului privat. Legislația inefficientă sau insuficientă creează conflicte dintre partenerul privat și cel public care deseori duc la rezilierea înainte de termen a contractelor PPP (cele mai dese cazuri au fost întâlnite în America Latină și Africa).

Principalele lecții de învățat:

- În primul rând, atragerea investițiilor private în sectorul de aprovizionare cu apă și canalizare poate fi posibil doar după o reformare sistemică a întregului sector. O verigă centrală a reformelor respective ține de tarif. Operatorii privați au nevoie de garanții cu privire la obiectivitatea stabilirii și modificării tarifelor, de aceea este necesar ca această funcție să fie exercitată de o instituție independentă din punct de vedere instituțional și politic. Tariful trebuie să acopere integral costurile de operare și management. Lecții pozitive în acest sens pot fi luate de la Chile, Columbia, Coasta de Fildeș, Maroc, Senegal. În toate aceste țări,

autoritățile publice au dat dovadă de o politică credibilă de modernizare a sectorului, fapt ce a sporind confidența și interesul investitorilor privați. Un caz opus este cel al Argentinei, liderul mondial la capitolul rezilierii înainte de termen a proiectelor PPP, cauza majoră fiind neajustarea adecvată a cadrului regulator la funcționarea operatorilor privați în sector.

- Înainte de ajustarea tarifelor, este necesară dezvoltarea unei politici eficiente de protecție socială care ar compensa pierderile suportate de familiile cu cele mai modeste venituri. Aceasta va atenua tensiunile și rezistența socială față de implementarea proiectelor PPP și va diminua rata de rău-platnici față de operator.
- În vederea garantării operatorului privat cu privire la obiectivitatea stabilirii și modificării tarifelor, este necesară atribuirea funcției respective unei instituții independente din punct de vedere instituțional și politic.
- Angajamentul politic ferm al autorităților publice, atât centrale, cât și locale, este indispensabil pentru dezvoltarea unui PPP durabil și eficient. Acest suport politic trebuie să se mențină pe întreg parcursul funcționării parteneriatului, indiferent de diversele probleme care apar, de regulă, în acest răstimp. În special aceasta se referă la țările unde până la demararea proiectului PPP infrastructura era operată de autoritatea publică. Astfel, partenerul privat va avea nevoie de puțin timp pentru a pune la punct un sistem eficient de operare, iar partenerul public ar putea oferi unele consultații în acest sens. Lipsa unei asemenea colaborări dintre părțile contractante poate sta la baza eșecului PPP.
- Studiile de fezabilitate trebuie să reflecte cât mai amănunțit situația din domeniu, iar prognozarea veniturilor și a investițiilor trebuie să fie cât mai realistă. Optimismul exagerat cu privire la asemenea estimări a fost cauza mai multor eșecuri, în special în perioada anilor 1990. O lecție negativă în acest sens poate fi luată din cazul orașului Cochamaba, Bolivia, unde proiectul a fost întrerupt din cauza planificării eronate a rezultatelor financiare.
- Atât partenerul privat, cât și cel public, trebuie să asigure o maximă transparență în activitatea sa, iar operatorul să creeze un sistem eficient de comunicare cu publicul. Nerespectarea acestui principiu a generat rezistențe sociale majore față de proiectele implementate în acest sector și a alimentat neîncrederea populației în operatorii privați (în special în Africa și America Latină).
- Per ansamblu, experiența internațională a demonstrat faptul că principala contribuție adusă de operatorii privați atunci când formează PPP-uri în sectorul apei ține de sporirea eficienței de operare și îmbunătățirea calității serviciilor. La rândul său, aceasta depinde de 2 factori majori: motivația partenerului privat (de regulă este asigurată atunci când mărirea profiturilor depinde de performanțele operatorului) și de respectarea angajamentelor asumate de partenerul public, în special în ceea ce ține de implementarea programului investițional atunci când acesta este stipulat în contract. În linii mari, cu excepția statelor din Europa de Vest și America de Nord, participarea operatorilor privați la reabilitarea și construcția infrastructurii noi de aprovizionare cu apă și canalizare s-a dovedit a fi destul de modestă.
- Operatorii privați au avut o contribuție indirectă la extinderea și modernizarea infrastructurii prin asigurarea unui management operațional mai eficient. Aceasta a generat câștiguri de eficiență manifestate prin creșterea veniturilor în urma diminuării costurilor, îmbunătățirii calității serviciilor prestate, creșterea ratei de achitare a tarifelor în rândurile populației etc. În Coasta de Fildeș și Gabon creșterea eficienței a permis finanțarea modernizării infrastructurii fără apelarea la împrumuturi, iar în unele cazuri o contribuție la extinderea infrastructurii de acces a avut-o și populația. În Senegal aceasta a dus la o confidență mai mare din partea donatorilor privind modul cum vor fi utilizați banii alocați pentru infrastructura din acest sector.

- În cazul contractelor bazate pe indicatori de performanță este foarte importantă stipularea unui mecanism clar și eficient de apreciere a rezultatelor operatorului. În caz contrar aceasta poate duce la conflicte majore dintre partenerul privat și cel public, în special în cazul contractelor unde remunerarea operatorului depinde exclusiv de atingerea indicatorilor de performanță. Mai multe situații de acest gen au fost identificate în Africa, exemplul statului Guyana este unul elocvent în acest sens, unde contractul a fost reziliat din cauza unui conflict similar.
- O altă lecție importantă de învățat este că în cazul contractelor unde funcția de operare, asumată de partenerul privat, este distinctă de reabilitare și investire, asumată de partenerul public, este foarte importantă coordonarea și comunicare eficientă între ambele părți. În caz contrar, proiectul nu va atinge rezultatele așteptate: nerespectarea angajamentelor privind programul investițional va lovi în calitatea serviciilor prestate, iar operarea ineficientă va duce la irosirea mijloacelor investite.

6. Implicații și recomandări de politici

Experiența internațională arată că Parteneriatul Public-Privat – atunci când este aplicat unor proiecte care sunt potrivite ca și scară a investițiilor, divizare a riscurilor și sector economic - poate să ofere o înaltă valoare contra banilor publici investiți și să contribuie la dezvoltarea infrastructurii.

PPP în Moldova: problemele-cheie

- În Moldova conceptul de parteneriat public-privat (ca și multe altele) a fost „parașutat” de comunitatea donatorilor și experților internaționali. Guvernul și agențiile guvernamentale responsabile au îmbrățișat – mai mult emoțional – acest concept, fără ca să intre prea mult în detalii vizavi de conținutul acestuia, cum se implementează, care sunt modelele practice etc. Nu este de mirare că, după ce guvernul a promovat adoptarea unei legi privind parteneriatul public privat încă în 2008 la nivelul operațional lucrurile nu s-au schimbat și astăzi în Moldova avem foarte puține exemple de proiecte implementate pe baza PPP.
- Una din cauzele principale care a frânat multiplicarea proiectelor PPP a fost leadership-ul slab din partea Guvernului, ministerelor și agențiilor relevante. În prezent, lipsesc careva documente de politici privind dezvoltarea parteneriatului public-privat (la modul practic, acestea trebuiau să fie elaborate de Ministerul Economiei și adoptate de Guvern). Guvernul până în prezent nu a adoptat o listă a bunurilor proprietate a statului și a listei lucrărilor și serviciilor de interes public național propuse parteneriatului public-privat, deși legea prevede în mod expres acest lucru.
- Nu au fost aprobate nici cerințele generale privind selectarea partenerului privat, precum și a condițiilor parteneriatului public-privat. Setul de documente standard (modele de cereri, oferte, comunicate informative etc.), precum și procedurile standard pentru asigurarea funcționării parteneriatului public-privat nu au fost până acum definitive de guvern, din nou, contrar prevederilor exprese ale legii cu privire la PPP. Elaborarea acestor documente revine în sarcina Agenției Proprietății Publice.
- Până în prezent nu este clar cine este autoritatea publică centrală care trebuie să semneze contractele cu partenerii privați în cazul proiectelor PPP inițiate de Guvern sau de alte autorități centrale. În conformitate cu legea privind PPP, Guvernul trebuia să desemneze în mod expres această autoritate, lucru care nu a fost făcut. Intuitiv, s-ar părea că această autoritate trebuie să fie Agenția Proprietății Publice. Totuși, un act normativ care în mod expres ar stipula acest lucru nu există. Mai mult ca atât, nu este clar dacă anume Agenția este autoritatea cu care se semnează contracte în cazul când bunurile aparțin altei autorități centrale. În iulie 2010 au fost adoptate modificări la legea PPP, dar nici acestea nu au clarificat acest aspect.
- Prin lege, o serie de atribuții specifice revin Agenției Proprietății Publice. Inter alia, Agenția trebuie să coordoneze inițierea și realizarea PPP la nivel național. Interviuurile efectuate cu angajații APP la sfârșitul lunii iulie 2010 arată că până în prezent nu a fost elaborat registrul proiectelor PPP, deși asemenea proiecte deja există. Lipsa unui registru al proiectelor PPP, deși nu este o barieră în sine pentru dezvoltarea acestor proiecte, demonstrează prioritatea destul de redusă pe care guvernul o atribuie subiectului.
- Nici la nivelul autorităților publice locale de ambele nivele nu se observă nici o grabă în elaborarea listei de obiective și bunuri proprietate publică care pot fi propuse în cadrul proiectelor bazate pe PPP. Cele câteva proiecte PPP implementate în unele unități administrativ-teritoriale sunt mai degrabă produsul unor ocazii investiționale și nu rezultatul unor eforturi sistematice de promovare.

- În septembrie 2008 a fost adoptată legea cu privire la PPP, dar pe parcursul a doi ani nu au fost revizuite prevederile altor legi care împiedicau implementarea PPP-proiectelor. De exemplu, până în septembrie 2010 legea cu privire la concesiune prevedea în mod expres că lista obiectelor propuse pentru concesiune și clauzele obligatorii ale contractului de concesiune, confirmate de Guvern, erau aprobate de Parlament. La modul practic, această prevedere a restrâns drastic interesul sectorului privat față de această opțiune. Abia recent, în septembrie 2010, această prevedere a fost modificată: guvernul aprobă lista bunurilor proprietate publică a statului și a listei lucrărilor și serviciilor de interes public național propuse pentru concesiune, iar consiliul local sau raional, după caz, aprobă lista bunurilor domeniului public și privat al unităților administrativ-teritoriale, a listei lucrărilor și serviciilor de interes public local propuse pentru concesiune.

Cum de urnit carul din loc? Măsurile și politici orizontale

- Agenția Proprietății Publice, în comun cu Ministerul Construcțiilor și Dezvoltării și Cancelaria de Stat, trebuie să inițieze un proces iterativ cu autoritățile publice centrale și locale pentru identificarea tuturor obiectivelor proiectelor de parteneriat public-privat de interes local, regional sau național și elaborarea cerințelor generale privind selectarea partenerului private.
- De asemenea, este necesară modificarea legii cu privire la administrația publică locală, astfel încât această în mod clar și cu maximă certitudine să specifice că respectivele autorități au dreptul să inițieze și să participe la proiecte bazate pe PPP. Această clauză legală ar genera o încredere mai mare atât pentru autoritățile respective, cât și pentru eventualii investitori privați. Totodată, legea respectivă trebuie să prevadă în mod expres posibilitatea de cofinanțare comună din bugetele locale a unor proiecte PPP.
- Ministerul Economiei în comun cu Ministerul Finanțelor și Agenția Proprietății Publice trebuie să identifice 2-3 sectoare prioritare (transport, apă și canalizare, construcții de locuințe sau oricare altele, relevante în contextul documentelor naționale, regionale și locale de dezvoltare) și cu care să înceapă dezvoltarea parteneriatului public-privat. Selectarea acestor sectoare trebuie să fie realizată pe baza a trei criterii de bază: 1) să fie atractive pentru sectorul privat; 2) progresul să poată fi ușor de realizat și de monitorizat; și 3) să genereze externalități pozitive maxime.
- Agenția Proprietății Publice trebuie să stabilească, în coordonare cu alte autorități relevante, inclusiv cu cele de nivel local, algoritmul startării unui parteneriat public privat, să elaboreze setul de documente standard pentru fiecare etapă a procesului (algoritmul și documentele trebuie să fie accesibile inclusiv în limbile rusă și engleză) și să le posteze pe pagina sa electronică. Respectivul algoritm trebuie să descrie următoarele etape:
 - Evaluarea preliminară (ex-ante) a ideii de proiect de către autoritatea procuratoare;
 - Avizarea rezultatelor evaluării preliminare de către autoritatea financiară relevantă;
 - Evaluarea detaliată a proiectului;
 - Obținerea aprobării din partea proprietarului bunului sau serviciului relevant;
 - Crearea unității de implementare a proiectului;
 - Elaborarea caietului de sarcini și specificărilor;
 - Efectuarea procesului de achiziție publică;
 - Monitorizarea și auditarea financiară și de performanță a procesului de achiziție și a proiectului la etapele ulterioare;
 - Semnarea contractului;

- Implementarea proiectului;
- Evaluarea proiectului;
- Agenția Proprietății Publice, în comun cu alte autorități relevante (Ministerul Economiei, Agenția pentru Achiziții Publice) și cu partenerii de dezvoltare, trebuie să elaboreze trei ghiduri relevante: 1) Ghidul pentru Evaluarea Ex-Ante a Proiectelor în cadrul Parteneriatului Public Privat; 2) Ghidul pentru Procurări Publice în cadrul PPP; și 3) Ghidul pentru Implementarea Proiectelor PPP.
- Primul ghid – probabil cel mai important - trebuie să identifice și să explice criteriile care trebuie aplicate pentru evaluarea preliminară a unui potențial proiect PPP, astfel încât autoritatea care intenționează să efectueze achiziția, să aibă o înțelegere clară dacă PPP este o opțiune potrivită sau nu pentru implementarea proiectului respectiv. Dacă PPP este o opțiune potrivită, ghidul trebuie să explice ce formă de contractare este optimă, ținând cont de scara și sectorul în care este implementat proiectul. Ghidul trebuie să arate ce riscuri tipice pot să influențeze un PPP la nivelul sectorului relevant și cum acestea pot fi transferate/divizate cu partenerul privat. Autoritățile respective vor utiliza Ghidul pentru a elabora o listă de posibile proiecte pe care intenționează să le implementeze prin intermediul PPP și pe care o vor comunica Ministerului Finanțelor sau Direcțiilor Financiare raionale.
- Al doilea ghid va servi la înțelegerea și respectarea setului de proceduri specifice de achiziții publice pentru proiectele bazate pe PPP. Totodată, în procesul de achiziții pentru proiectele de PPP, la selectarea partenerului privat criteriul costului minim trebuie înlocuit cu criteriul costului optim, în baza analizei cost-eficiență sau cost/beneficii.
- Al treilea ghid va servi la implementarea, monitorizarea și evaluarea proiectelor implementate pe baza PPP.
- În procesul anual de elaborare a Cadrului de Cheltuieli pe Termen Mediu și a bugetului de stat, este necesar de stabilit lista de proiecte investiționale pretabile implementării prin intermediul PPP. Rolul coordonator principal în acest sens va reveni Ministerului Finanțelor. Totodată, Ministerul ar trebui să analizeze posibilitatea planificării multianuale a investițiilor publice, cel puțin pentru cele finanțate din bugetul de stat.
- Liste similare de proiecte investiționale pot fi identificate în exercițiile bugetare realizate la nivel local. Rolul de coordonare în acest proces va reveni Direcțiilor Financiare raionale.

Măsurile și politicile verticale

Sectorul transporturilor

- Ministerul Transporturilor și Infrastructurii Drumurilor, în comun cu Administrația de Stat a Drumurilor trebuie să identifice obiectele și lucrările publice pretabile pentru proiectele PPP și să elaboreze un plan de implementare a acestor proiecte. O serie de obiective naționale de dezvoltare în domeniul transporturilor pot fi atinse prin intermediul PPP: *Îmbunătățirea calității drumurilor rutiere existente; Îmbunătățirea accesului rutier către zonele de importanță strategică (de exemplu, la Portul de la Giurgiulești; Asigurarea tuturor localităților cu acces rutier la rețeaua drumurilor publice; Construcția drumurilor de ocolire a localităților; Construirea magistrelor noi conform standardelor de calitate europene; Dezvoltarea optimă a rețelei urbane a străzilor și a infrastructurii transportului; Optimizarea gestionării transportului public urban de călători*. Totodată, strategiile sectoriale identifică o serie de proiecte tehnice care ar putea fi implementate în format PPP, cum ar fi:
 - Dezvoltarea conexiunii feroviare peste râul Nistru spre Iampol (Ucraina).
 - Restabilirea sectorului Basarabeasca-Berezino.

- Electrificarea și noua linie de cale ferată cu ecartament european Chișinău – Ungheni.
- Construirea unor tronsoane cu ecartament european pentru a asigura accesul facilitat al exporturilor moldovenești pe piața Uniunii Europene.
- Crearea Zonei Economice Libere, în baza aeroportului Mărculești, prin elaborarea studiului de prefizabilitate privind crearea Zonei Economice Libere „Aeroportul Mărculești” și crearea unui centru regional de logistică de tip Cargo în cadrul acestei Zone.
- Crearea unei companii de leasing, care va acorda servicii în condiții favorabile pentru procurarea aeronavelor de către operatorii autohtoni.
- Continuarea practicii de exploatare a aeronavelor de tipul AIRBUS 320, luate în leasing operațional sau financiar.
- Ministerul Transporturilor și Infrastructurii Drumurilor trebuie să introducă un mecanism viabil de control asupra activității operatorilor de transport care să elimine concurența neloială și astfel, să sporească atractivitatea sectorului pentru proiectele PPP.
- Este necesară instituirea unui mecanism adecvat de finanțare a drumurilor care ar permite alocarea resurselor financiare indiferent de prevederile legilor anuale ale bugetului de stat. Aceasta implică transformarea Fondului rutier din fond intra-bugetar în cel extrabugetar ceea ce va asigura creșterea credibilității din partea investitorilor în urma diminuării riscului politic și a posibilității de planificare pe termen lung.
- Este necesară fortificarea capacităților fiscale ale Fondului rutier prin majorarea treptată a taxelor rutiere, astfel încât creșterea influxurilor de venituri în Fond să contribuie la sporirea programelor de finanțare a drumurilor.
- Sunt necesare modificări la Codul transportului feroviar cu scopul asigurării unui cadru legal mai liberal pentru încurajarea participării capitalului privat la prestarea serviciilor de transport de mărfuri și pasageri, eventual creând o concurență pentru Î.S. „Calea Ferată a Moldovei”. În particular, este necesară modificarea prevederilor Codului feroviar în vederea finanțării din sursele companiilor private a lucrărilor de construcție și reconstrucție a liniilor ferate (inclusiv electrificarea), gărilor, pasarelelor, tunelurilor, platformelor pentru călători și a altor obiecte ale transportului feroviar, destinate prestării de servicii către populația din zonă, achiziționarea de trenuri pentru traficul suburban.
- Guvernul trebuie să adopte o decizie politică de restructurare a Î.S. „Calea Ferată a Moldovei”, prin divizarea acesteia în trei unități independente: 1) transport de mărfuri, 2) transport de călători și 3) întreținerea infrastructurii și a materialului rulant. Această divizare va permite eliminarea conflictelor de interese și subvenționării încrucișate care rezultă în pierderi majore pentru companie și stat și va face sectorul atractiv pentru partenerii privați.
- Statul trebuie să renunțe la protejarea „cu orice preț” a producătorului național din sectorul aviației civile și să recurgă la aplicarea principiului tratamentului național, care la moment nu se respectă nici de jure, nici de facto. Este necesară eliminarea tuturor pârghiilor legale care permit autorităților publice să promoveze interesele companiilor autohtone și stimularea concurenței în acest sector prin atragerea operatorilor străini. Șansele formării PPP sunt direct proporționale cu gradul de liberalizare a sectorului.
- Este necesară anunțarea tenderelor pentru toate lucrările de reparație și întreținere a drumurilor (lucrările de întreținere trebuie să fie licitate în cadrul unor contracte cu perioade de minim 1 an).

Sectorul energiei

- Analiza efectuată sugerează că o serie de obiective din strategiile de dezvoltare a sectorului energetic ar putea fi atinse prin intermediul proiectelor PPP. Acestea includ: *Majorarea, în măsura posibilităților, a capacităților economic competitive de producere a energiei electrice; Exploatarea resurselor de petrol și gaze naturale din sudul țării; Majorarea eficienței energetice la producerea, transportul, distribuția și furnizarea energiei și combustibililor; Crearea condițiilor de dezvoltare stabilă a energiei în baza surselor energetice regenerabile și majorarea volumului utilizării acestor surse în economia națională; Utilizarea biocombustibilului lichid (etanolului și biodieselului) și solid obținut din surse regenerabile pentru diminuarea importului de resurse energetice.*
- Guvernul trebuie să adopte o decizie politică de care să permită transmiterea în gestiune/dezvoltare către parteneri privați a unor obiecte din sectorul energetic, în special a CET-urilor. Lista acestor obiective trebuie propusă de Ministerul Economiei.
- Pentru valorificarea oportunităților de PPP în acest sector, este necesară renunțarea definitivă la utilizarea tarifelor în calitate de măsură de protecție socială și adoptarea unei politici guvernamentale de compensații adresate cetățenilor săraci sau vulnerabili.
- Totodată, este indispensabilă adoptarea unei politici clare de dezvoltare a sectorului termoelectric: fie prin admiterea utilizării sistemelor autonome de încălzire, fie prin furnizarea centralizată bazată pe centrale termice de cogenerare sau trigenerare.
- Este indispensabilă și implementarea tuturor obligațiilor legislative asumate prin aderarea la Tratatul Comunității Energetice al UE, inclusiv demonopolizarea efectivă a pieței de gaze.
- Accelerarea adoptării actelor normative necesare pentru implementarea prevederilor legii privind eficiența energetică și legii privind sursele regenerabile de energie.
- Datoriile acumulate de Termocom și CET-uri vor împiedica dezvoltarea PPP-urilor în subsectorul termoelectric din capitală. Statutul datoriilor întreprinderii Termocom față de CET-uri trebuie clarificat în sensul eliberării CET-urilor de aceste datorii și facilitarea participării lor în proiectele PPP tentative.

Sectorul gestionare a deșeurilor

- Pentru valorificarea oportunităților oferite de PPP în sectorul de gestionare a deșeurilor este indispensabilă adoptarea unei strategii clare privitor la rețeaua de gestionare a deșeurilor și localizarea componentelor acesteia, inclusiv a unităților de termovalorificare (uzinelor de incinerare), de depozitare (rampelor intercomunale și interraionale), de sortare și transfer a deșeurilor. Doar în funcție de centralele de termovalorificare se poate de soluționat problema capacității și localizării celorlalte 2 componente. În cazul exploatării centralelor termice pot fi irosite mijloace financiare substanțiale pentru rampe nefuncționale, iar în lipsa acestora, rampele construite nu vor acoperi o bună parte din localități, care au o accesibilitate transportară redusă sau în care APL nu este cooperantă în acest sens.
- Trecerea de la abordarea separată, bazată pe construcția, modernizarea și optimizare unor componente infrastructurale și operaționale la abordarea complexă, bazată pe managementul integrat al deșeurilor, de la pre colectarea selectivă, gestionarea rampelor până la livrarea și valorificarea materialelor reciclabile.
- Promovarea rampelor intercomunale de depozitare și procesare a deșeurilor, care ar corespunde criteriilor ecologice, economico-financiare și tehnice de eficiență, ar genera „economii de scară” și ar reduce zonele cu impact sporit asupra aerului, apelor și solului.

- Stațiile de transfer trebuie să fie orientate, cu precădere, pentru deservirea zonelor ruralizate (sate și sectorul caselor individuale din centrele urbane), în care pre colectarea selectivă este destul de anevoioasă și costisitoare.
- Punerea în funcțiune a uzinelor de incinerare ar trebui să aibă loc peste 10-15 ani, după ce va fi asigurată extracția majorității materialelor reciclabile, vor fi create rampe intercomunale și interraionale, în care se vor acumula deșeurile din majoritatea localităților, va fi clar care este această cantitate și va fi aplicat mecanismul de stocare și distribuție a energiei obținute.
- În domeniu salubrității localităților și gestionării deșeurilor comunale, durata minimă a contractelor de PPP, care implică investiții în vehicule ar trebui să fie de 5 ani, în echipamentele fixe – 10 ani, iar în instalații de pre colectare, care sunt mai ieftine – 1-2 ani. Contractele respective trebuie să conțină un compartiment cu privire la sancțiuni și despăgubiri pentru nerespectarea clauzelor contractuale, în special pentru prestarea serviciilor necalitative de către partenerul privat, precum și compartimentul de monitorizare și expertiză.
- Prin intermediul politicii creditare, fiscale și comerciale, autoritățile publice trebuie să stabilească relații mutuale dintre componentele sistemului de management integrat al deșeurilor, dintre întreprinderile de pre colectare și colectare a materialelor reciclabile și cele care se ocupă de prelucrarea și reutilizarea acestora. Acest lucru va exclude firmele intermediare, majoritatea din care au o activitate semilegală, iar evaziunea fiscală este un fenomen comun. Totodată, este necesară aprobarea unor prevederi legale referitoare la obligativitatea încheierii contractului cu generatorii de deșeuri (persoane fizice și agenți economici).
- La selectarea partenerului privat, pentru lansarea reușită a afacerii private și prestarea unor servicii de salubritate calitative, criteriul costului minim trebuie înlocuit cu criteriul costului optim, în baza analizei cost-eficiență sau cost/beneficii.
- Pentru promovarea proiectelor intercomunale de PPP este necesară ajustarea Legii Administrației Publice, Legii Finanțelor Publice și a altor acte legislative, care să permită cofinanțarea comună din bugetele locale a unor asemenea proiecte și obiecte.
- Este necesară o campanie mai activă de informare a cetățenilor în vederea colectării centralizate și selective a deșeurilor comunale și necesității implicării operatorului privat în aceste activități. Totodată, este necesară aplicarea adecvată a amenziilor pentru încălcarea legislației cu privire la gestionarea deșeurilor și asigurarea curățeniei în localități.
- Pentru stimularea atragerii investitorilor străini și a noilor tehnologii în domeniul gestionării deșeurilor comunale nu trebuie de ignorat proiectele mici. În situația incertă a Republicii Moldova, deseori, pentru a testa situația existentă, investitorii străini sunt predispuși să promoveze inițial proiecte experimentale pentru arii restrânse, care implică costuri și riscuri mai mici.

Sectorul apei

- Pentru a valorifica interesul agenților privați față de sectorul apei este indispensabilă clarificarea politicii de tarificare. Este necesară fie transferarea atribuției de stabilire a tarifului la apă și canalizare de la APL la ANRE, fie avizarea de către ANRE a tarifelor adoptate la nivel local, în vederea eliminării unor eventuale manipulări politice a tarifului de către APL. Tariful nu poate exercita funcția de protecție socială. Or, pentru elaborarea acestei politici aceasta există un minister de resort. Ajustarea tarifelor este inevitabilă în contextul în care Guvernul intenționează să extindă accesul populației la sisteme de apă potabilă și canalizare și să îmbunătățească calitatea serviciilor prestate în acest domeniu. Prin urmare, mărirea tarifului trebuie să acopere integral costurile suportate de operator, iar efectul negativ

asupra păturilor socialmente vulnerabile ale populației trebuie să fie atenuat prin instituirea unui mecanism de compensații.

- Este necesară revizuirea normativelor privind darea în exploatare a unităților de aprovizionare cu apă, în special cele care se referă la presiunea din apeduct.
- Stipularea mai clară în Codul apelor cu privire la posibilitățile de interzicere parțială sau totală a utilizării obiectivelor acvatice de către persoanele fizice sau juridice.
- Este necesară reorganizarea întreprinderilor municipale „Apă Canal” astfel încât acestea să poată deservi un număr mai mare de localități, iar tarifele ajustate și optimizarea cheltuielilor interne să permită îmbunătățirea situației financiare a acestora. Autoritățile publice trebuie să conștientizeze că atragerea investițiilor private într-un sector unde majoritatea operatorilor activează în pierdere și sunt susținute de stat, nu este fezabilă sub nici o formă.
- Este necesară revizuirea cadrului legal în direcția fortificării autonomiei financiare locale, ceea ce ar permite participarea mai activă a APL în promovarea proiectelor PPP de importanță locală. Eventual, aceasta poate fi realizată prin majorarea plafoanelor taxelor locale și partajarea unei cote din încasările din TVA colectate la nivel local.
- Având în vedere dimensiunile foarte mici ale majorității localităților din Republica Moldova, proiectele PPP în sectorul de aprovizionare cu apă ar trebui să fie desfășurate, în paralel, la nivelul mai multor localități. Prin urmare, este necesară asigurarea unei comunicări eficiente dintre reprezentanții APL-urilor din mai multe localități în această direcție, eventual prin organizarea periodică a întâlnirilor în cadrul meselor rotunde, grupurilor de lucru, conferințe. Totodată, această cooperare inter-comunală implică și modificări la legea finanțelor publice locale, care în mod expres trebuie să prevadă acest mecanism de cofinanțare.
- Este necesară instruirea adecvată a personalului din cadrul departamentelor economice a APL cu privire la funcționarea PPP, pregătirea planurilor de afaceri, negocieri etc.
- Ar fi utilă examinarea oportunității constituirii unui Fond național de garantare a creditelor acordate proiectelor infrastructurale, cu includerea unor prevederi distincte sectorului de aprovizionare cu apă și canalizare. Aceasta ar contribui la atenuarea reticenței băncilor comerciale cu privire la creditarea unor asemenea proiecte, având în vedere transferarea riscurilor de faliment către acest Fond de garantare.

Referințe bibliografice și legislative:

1. Agenția Națională pentru Reglementări în Energetică, Raport anual 2009, 2010.
2. Codul apelor, aprobat prin Legea nr. 1532 din 22.06.1993.
3. Codul transportului auto, aprobat prin Legea nr. 116-XIV din 29 iulie 1998.
4. Codul transportului feroviar, aprobat prin Legea nr. 309-XV din 17.07.2003.
5. Codului navigației maritime comerciale, aprobat prin Legea nr. 599-XIV din 30.09.1999.
6. Concepția dezvoltării transportului naval în Republica Moldova, HG nr. 453 din 24 martie 2008.
7. Expert-Grup, „Investigarea transparenței și eficienței economice a utilizării Fondului Rutier al Republicii Moldova”, Chișinău, 2010
8. Feinstein Charles, presentation „Sector issues: PPPs in Energy Sector”, World Bank.
9. Hristev Eugen, ”Convergența sectorului de transporturi al Republicii Moldova către standardele Uniunii Europene”, Chișinău 2008.
10. Lege nr. 121 din 04.05.2007 privind administrarea și deetatzarea proprietății publice.
11. Lege nr. 179 din 10.07.2008 cu privire la parteneriatul public-privat.
12. Lege nr. 272 din 10.02.1999 cu privire la apa potabilă.
13. Lege nr. 8 din 17.02.2005 cu privire la Portul Internațional Liber ”Giurgiulești”.
14. Lege nr. 124 din 23.12.2009 cu privire la energia electrice.
15. Lege nr. 1237-XIII din 09.07.97 cu privire la aviația civilă.
16. Monsalve Carolina, „Private Participation in transport. Lessons from recent experience in Europe and Central Asia”, 2009.
17. PPP Centrum of the Czech Republic, Public Private Partnerships: Lessons Learned, 2005.
18. Private Participation in Infrastructure Database, <http://ppi.worldbank.org/>.
19. Programul Național de renovare și descentralizare a sistemelor de alimentare cu căldură a localităților din Republica Moldova, Hotărârea Guvernului nr. 1059 din 29 august, 2003.
20. Queiros Cesar and Izaguirre Ada Karina „Worldwide trends in private participation in roads. Growing activity, growing government support”, 2008.
21. Ministerul Ecologiei, „Raport informativ privind politicile naționale în domeniul eficienței energetice și surselor regenerabile de energie”, 2009.
22. Strategia infrastructurii și transportului terestru pe anii 2008-2017, HG nr. 85 din 1 februarie 2008.
23. Studiu de fezabilitate privind implementarea sistemului de cartele tahografice în Republica Moldova în transportul rutier public de pasageri și marfă.
24. World Economic Forum, Travel&Tourism Competitiveness Report 2009.