

## ÎNDRUMARE

### privind experiența solicitată expertului responsabil de pregătirea analizei cost-beneficiu

În cadrul activității de verificare ex-ante a documentațiilor de servicii intelectuale s-a constatat o practică a autorităților/entităților contractante (AC/EC) în a solicita dovedirea de către expertul în analiză cost-beneficiu a experienței similare în realizarea de analize de acest fel, în cadrul unor proiecte de natură similară/în domeniul proiectului ce urmează a fi atribuit.

În aceste condiții, se consideră necesară elaborarea unei Îndrumări privind necesitatea dovedirii experienței similare a expertului în analize cost-beneficiu, prin care să se analizeze și dacă este suficient ca expertul respectiv să dețină experiență în realizarea de analize cost-beneficiu sau dacă trebuie să aibă experiență în realizarea de analize cost-beneficiu în domeniul pentru care se solicită respectiva analiză.

### Înțelegerea necesității și importanței analizei cost-beneficiu

**Obiectivul analizei cost-beneficiu (ACB)** în cadrul unui proiect este de a identifica și a cuantifica (respectiv de a exprima în termeni monetari) toate tipurile de impact posibile ale proiectului (financiar, economic, social, de mediu), pentru a putea determina costurile și beneficiile aferente, fiind un instrument analitic folosit pentru estimarea impactului socio economic (în termeni de costuri și beneficii) aferent implementării anumitor proiecte de investiții. În mod obișnuit, costurile și beneficiile sunt evaluate, luând în considerare **diferența dintre scenariul cu proiect (cu analizarea a cel puțin două opțiuni) și scenariul de bază („do nothing”)**, adică **fără proiect**. Apoi, rezultatele sunt cumulate pentru a identifica beneficiile nete și pentru a concluziona dacă proiectul este de dorit și merită să fie pus în aplicare. Altfel spus, cu ajutorul ACB se estimează dacă un anumit proiect investițional (fie public, fie privat) este fezabil, în funcție de raportul dintre costuri și beneficii, luând în considerare toate tipurile de impact: financiar, economic, social, de mediu.

### Contextul legislativ aferent ACB

La nivelul legislației europene, Regulamentul 207/2015<sup>1</sup> nu distinge diferit conținutul ACB sau procesul de elaborare a acesteia prin raportare la anumite domenii de activitate, **fiind tratată**

<sup>1</sup> Regulamentul nr. 207 din 20 ianuarie 2015 de stabilire a normelor detaliate de punere în aplicare a Regulamentului (UE) nr. 1303/2013 al Parlamentului European și al Consiliului în ceea ce privește modelele pentru raportul de progres, transmiterea informațiilor privind un proiect major, planul de acțiune comun, rapoartele de implementare pentru obiectivul privind investițiile pentru creștere economică și locuri de muncă, declarația de gestiune, strategia de audit, opinia de audit și raportul anual de control și în ceea ce privește metodologia de realizare a analizei cost-beneficiu și, în temeiul Regulamentului (UE) nr. 1299/2013 al Parlamentului European și al Consiliului, în ceea ce privește modelul pentru rapoartele de implementare pentru obiectivul de cooperare teritorială europeană;

ca o componentă a determinării fezabilității unui proiect. În schimb, Ghidul ACB<sup>2</sup> include capitole distincte referitoare la domeniile de activitate identificate, concentrându-se pe transport, mediu, energie, broadband (digitalizare), precum și cercetare și inovare. Scopul declarat a fost de a face explicite acele aspecte ale ACB care sunt specifice fiecărui domeniu, cum ar fi costuri și beneficii economice tipice, metode de evaluare, perioade de referință etc.

De asemenea, la nivelul Uniunii Europene, inclusiv în România, **pentru toate investițiile publice majore finanțate din fonduri nerambursabile este necesară întocmirea unei ACB** (proiecte ale căror costuri eligibile totale depășesc 50 milioane euro).

În ceea ce privește **investițiile din fonduri publice naționale**, în legislația națională (H.G. nr. 907/2016<sup>3</sup>, Legea nr. 500/2002<sup>4</sup>) este inclus un **prag de 40 milioane lei** pentru care este necesară elaborarea ACB.

### **Înțelegerea rolului și atribuțiilor expertului în ACB în cadrul proiectului**

ACB este o parte obligatorie și importantă a unui studiu de fezabilitate pentru acele proiecte de investiții aflate peste pragurile menționate. Astfel, expertul în ACB este deosebit de relevant în cadrul echipei de experți, urmând a fi responsabil cu realizarea ACB.

Conform prevederilor din Regulamentul 207/2015 și Ghidul ACB, în funcție de elementele unei ACB pentru un proiect major, expertul în ACB va fi responsabil în principal pentru îndeplinirea următoarelor componente din cadrul ACB: analiza financiară și analiza economică.

Astfel, experiența acumulată în întocmirea de ACB într-un anumit domeniu este primordială în înțelegerea sarcinilor alocate în cadrul proiectului, nefiind suficientă experiența expertului în domeniul economic și/sau financiar (de exemplu experiența în activități de contabilitate sau audit financiar) sau chiar în alt domeniu (de exemplu tehnic).

În același timp, **experiența specifică acumulată de un expert în ACB realizată într-un anumit domeniu (transport, mediu, energie, comunicații, cercetare, infrastructură socială) este importantă și relevantă pentru evaluarea corectă și, într-un timp cât mai scurt rezonabil posibil, a unui proiect din acel domeniu. Important de precizat este faptul că ACB poate fi singura componentă a unui studiu de fezabilitate în funcție de care acest studiu este aprobat, aprobat cu întârziere (dacă ACB necesită refacere) sau chiar respins, impactul asupra investiției aferente studiului fiind evident. Un expert în ACB specializat în alte domenii decât cel al proiectului în cauză are nevoie de un timp oarecare, suplimentar (de învățare), pentru a putea realiza o ACB corespunzătoare în legătură cu acel proiect.**

Domeniile la care se poate relaționa o AC/EC pot fi cele detaliate în Ghidul CE privind realizarea ACB, și anume:

<sup>2</sup> Ghidul pentru analiza cost-beneficiu a proiectelor de investiții - instrument de evaluare economică pentru politica de coeziune 2014-2020 - Decembrie 2014

[https://ec.europa.eu/regional\\_policy/sources/docgener/studies/pdf/cba\\_guide.pdf](https://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docgener/studies/pdf/cba_guide.pdf)

<sup>3</sup> Hotărârea Guvernului nr. 907/2016 privind etapele de elaborare și conținutul-cadru al documentațiilor tehnico-economice aferente obiectivelor/proiectelor de investiții finanțate din fonduri publice, cu modificările și completările ulterioare;

<sup>4</sup> Legea nr. 500/2002 privind finanțele publice, cu modificările și completările ulterioare;

1. transport;
2. mediu - (i) alimentarea cu apă și tratarea apei uzate, (ii) managementul deșeurilor, (iii) remedieri, protecție și prevenirea riscurilor de mediu;
3. energie;
4. comunicații în bandă largă;
5. cercetare, dezvoltare și inovare.

De asemenea ar putea fi luat în considerare și un alt domeniu, cel al **infrastructurii sociale** (ex.: spitale, clădiri etc.). Cel de-al șaselea domeniu a fost adăugat având în vedere specificitatea unor proiecte recente din România (construcția de spitale regionale, proiectele majore ale IGSU etc.).

**În concluzie, pentru realizarea unei ACB va fi considerată necesară cerința conform căreia acel expert să aibă experiență similară dovedită în realizare de ACB pentru proiecte similare, adică în domeniul în care este inclus proiectul respectiv, nu experiență identică (de exemplu pentru un proiect de infrastructură feroviară, considerăm suficientă prezentarea de experiență în domeniul transport sau pentru un proiect în domeniul managementului deșeurilor considerăm suficientă prezentarea de experiență în domeniul mediu).**

### **Corelarea cerințelor expertului în ACB cu prevederile legislației în domeniu**

Analiza efectuată în ceea ce privește clasificarea ocupațiilor la nivel național (COR 2020 privind clasificarea ocupațiilor din Romania), la nivel european (ESCO) și internațional (ISCO-08) a condus la concluzia că **nu este reglementată profesia sau ocupația de Expert în ACB**, astfel că nu există cerințe minime obligatorii generale în ceea ce privește competențele, calificările (educaționale și profesionale), abilitățile profesionale pe care ar trebui să le dețină un asemenea expert.

La nivelul legislației în domeniul achizițiilor publice **art. 187 alin. (5) lit. b)** din Legea nr. 98/2016<sup>5</sup> precizează faptul că **factorii de evaluare pot viza organizarea, calificarea și experiența personalului desemnat pentru executarea contractului, în cazul în care calitatea personalului desemnat poate să aibă un impact semnificativ asupra nivelului calitativ de executare a contractului.**

Având în vedere faptul că ACB se întocmește în cadrul unui studiu de fezabilitate aferent unui proiect de investiții [drept urmare ne aflăm în cadrul unui contract de servicii intelectuale de complexitate ridicată, conform prevederilor Legii nr. 98/2016, **art. 187 alin. (8)**], **criteriul de atribuire va fi cel mai bun raport calitate-preț, factorii de evaluare fiind calificarea și experiența profesională a experților-cheie**, precum și/sau modul de organizare a activităților de care sunt răspunzători aceștia în procesul de implementare a contractului ce urmează a fi atribuit. Se evidențiază, așadar, faptul că, în cadrul unei documentații de atribuire, experiența experților (inclusiv a unui expert în ACB) este indicat să constituie factori de evaluare în cadrul

<sup>5</sup> Legea nr. 98/2016 *privind achizițiile publice*, cu modificările și completările ulterioare;

ofertei, **factorii de evaluare urmând a fi asociați unei/unor extinderi a cerinței/cerințelor minime obligatorii stabilite prin caietul de sarcini.**

În ceea ce privește experiența expertului în ACB, în cadrul Instrucțiunii Președintelui A.N.A.P. nr. 1/2017<sup>6</sup>, la art. 12<sup>7</sup> este abordată chiar această chestiune: *activitatea de realizare a ACB în cadrul unui studiu de fezabilitate, caz în care, **relevant pentru reflectarea experienței, este numărul de asemenea analize realizate pentru proiecte similare cu cel ce face obiectul viitorului contract, nu neapărat numărul de ani de experiență în realizarea de ACB.***

## Concluzii

ACB este componenta esențială de fundamentare a fezabilității unui proiect investițional, cu privire la toate tipurile de impact: financiar, economic, social, de mediu și reflectă valorile pe care societatea este dispusă să le plătească pentru un bun sau serviciu, respectiv costurile de oportunitate pentru societate.

Experiența acumulată în întocmirea unei ACB este primordială în înțelegerea sarcinilor alocate în cadrul proiectului, nefiind suficientă experiența expertului în domeniul economic (de exemplu experiența în activități de contabilitate sau audit financiar).

În contextul prevederilor legislative actuale, în ceea ce privește cerințele pentru un expert în ACB, este important ca AC/EC să stabilească cu exactitate care sunt acele cerințe privind calificarea și experiența pe care expertul trebuie să le îndeplinească:

- a. **Calificări educaționale** (conform art. 6 din Instrucțiunea nr. 1/2017 și art. 32 alin. (3) din Anexa la H.G nr. 395/2016<sup>8</sup>);
- b. **Experiența generală a expertului** (conform art. 8 alin. (1) și art. 8 alin. (2) din Instrucțiunea nr. 1/2017, art. 32 alin. (3) din Anexa la H.G. nr. 395/2016) - se poate solicita în domeniul studiilor absolvite sau, după caz, în specializarea necesară și poate fi de până la 5 ani, ca regulă generală;
- c. **Experiența specifică a expertului în domeniul proiectului** (conform art. 9 alin. (1) și art. 12 **NOTA (i)** din Instrucțiunea nr. 1/2017) – stabilirea unor cerințe minime pe domeniu și punctarea de la un număr de ACB-uri - în acest caz AC/EC poate stabili un algoritm de calcul prin care să puncteze experiența acumulată a

<sup>6</sup>Instrucțiunea Președintelui A.N.A.P. nr. 1/2017 emisă în aplicarea prevederilor art. 179 lit. g) și art. 187 alin. (8) lit. a) din Legea nr. 98/2016 privind achizițiile publice, respectiv a art. 192 lit. g) și a art. 209 alin. (8) din Legea nr. 99/2016 privind achizițiile sectoriale;

<sup>7</sup> Atunci când stabilește factorii de evaluare privind calificarea, experiența profesională și/sau modul de organizare a experților cheie, autoritatea/entitatea contractantă se asigură că:

a) factorii de evaluare sunt asociați unei/unor extinderi a cerinței/cerințelor minime obligatorii stabilite prin caietul de sarcini, avantajul urmărit fiind în corelație cu valori superioare ale nivelurilor de calificare și/sau experiență profesională prezentate de experții-cheie, ce fac obiectul factorilor de evaluare, față de nivelul minim ce trebuie îndeplinit pentru ca propunerea tehnică să fie declarată conformă;

b) factorii de evaluare sunt relevanți și reflectă avantajele economice/financiare rezultate din cadrul ofertelor depuse, avantaje care să nu fie anulate sau diminuate pe parcursul îndeplinirii contractului, fiind corelați cu specificul activităților și domeniului corespunzătoare obiectului respectivului contract.

<sup>8</sup> Hotărârea Guvernului nr. 395/2016 pentru aprobarea Normelor metodologice de aplicare a prevederilor referitoare la atribuirea contractului de achiziție publică/acordului-cadru din Legea nr. 98/2016 privind achizițiile publice, cu modificările și completările ulterioare.

expertului în analize ACB în domeniul proiectului - prin punctarea ACB realizate în **domeniul proiectului** supus investiției.

În Anexa la prezenta Îndrumare a fost inclusă, cu **titlu exemplificativ**, o propunere de set de cerințe și algoritm de calcul pentru evaluarea experților-cheie în ACB.