

ANALIZA FACTORILOR ȘI FORMELOR DE PARTENERIAT PUBLIC-PRIVAT ÎN REPUBLICA MOLDOVA

NATALIA VINOGRADOVA, dr., INCE

The article analyzes the factors and forms of the public-private partnership (PPP) in the Republic of Moldova. In particular, the process of formation of legal and institutional framework for the PPP's development has been studied; there were determined their strengths and some shortcomings have been identified. The practice of implementing of the public-private partnership in the Republic of Moldova has been analyzed, taking into account their forms and sectors of activity. Recommendations to improve the PPP process in the country have been elaborated.

Key words: public-private partnership, public property, concession, the Republic of Moldova.

În articol se analizează factorii și formele de parteneriat public-privat (PPP) în Republica Moldova. În special, a fost studiat procesul de instituire a cadrului legislativ și instituțional pentru dezvoltarea PPP-ului; au fost identificate punctele forte și unele lipsuri ale lui. A fost analizată experiența de realizare a parteneriatului public-privat în Republica Moldova, ținând cont de formele și tipurile de activități. De asemenea, au fost elaborate recomandări pentru perfecționarea procesului de PPP în țară.

Cuvinte cheie: parteneriat public-privat, proprietate publică, concesiune, Republica Moldova.

JEL Classification: H4, L30, L32, J48

Introducere. În lume, multe țări se confruntă cu "deficitul de infrastructură" [1] (aglomerarea drumurilor, starea necorespunzătoare a traseelor și a obiectelor de recreere, înrăutățire stării școlilor, spitalelor, rețelelor de alimentare cu apă și altor obiecte ale infrastructurii, care fie că lipsesc, fie că sunt uzate, fie că necesită reparații urgente).

Guvernele multor țări au ajuns la concluzia, că doar mijloacele bugetare nu sunt suficiente pentru soluționarea problemelor de infrastructură, "recuperarea" infrastructurii existente și/sau crearea proiectelor complet noi. Un instrument important pentru a depăși "deficitul de infrastructură" a devenit parteneriatul public-privat.

Instituirea cadrului legislativ. În Republica Moldova parteneriatul public-privat (PPP) se află la etapa de instituire, deși bazele acestui proces au fost puse încă la mijlocul anilor '90, când, paralel cu procesul privatizării au început să fie elaborate mecanismele de administrare a proprietății de stat, inclusiv în comun cu sectorul privat. În special, la nivel legislativ au fost prevăzute astfel de posibilități:

– *reorganizarea întreprinderilor de stat în societăți pe acțiuni* cu atragerea capitalului privat (Programul de activitate al Guvernului pentru anii 1994-1997; Regulamentul cu privire la reorganizarea în societăți pe acțiuni a întreprinderilor de stat și de arendă, care nu sunt supuse privatizării, în cadrul Hotărârii Guvernului Nr.287 din 13.05.1994 cu privire la reglementarea și accelerarea procesului de privatizare a patrimoniului de stat);

– *crearea întreprinderilor de arendă* de către membrii colectivelor întreprinderilor de stat (municipale) reorganizate (Lege Nr. 845 din 03.01.1992 cu privire la antreprenariat și întreprinderi), precum și *darea în arendă a proprietății de stat* (Hotărârea Guvernului Nr. 635 din 06.07.1999 cu privire la modul de dare în arendă și cuantumul arendei patrimoniului de stat);

– *concesionarea terenurilor și altor resurse naturale; bunurilor mobile și imobile ale domeniului public ori privat ale statului sau ale unităților administrativ-teritoriale; lucrărilor și serviciilor de interes public național sau local* (Lege Nr. 534 din 13.07.1995 cu privire la concesiuni).

Însă realizarea posibilităților, prevăzute de către legislație, în ansamblu nu a dus la efectul pozitiv așteptat de stat.

De aceea, în a.2007 a fost încheiat acordul dintre Ministerul Economiei și UNDP privind dezvoltarea conceptului de PPP și procesul de PPP a fost activizat [6]. De asemenea a fost inițiat proiectul dezvoltării parteneriatului public-privat, principala instituție interesată și participant al căruia a fost Ministerul Economiei și Comerțului al Republicii Moldova, care a activat cu suportul UNDP (2007-2009) [8].

În perioada anilor 2007-2010 a fost elaborat cadrul legislativ, care reglementează PPP. În primul rând,

în a.2008 a fost adoptată Legea cu privire la parteneriatul public-privat. În a.2010 aceasta a fost finalizată, după care au fost introduse o serie de modificări și completări în alte acte normativ-legislative [10].

În R. Moldova în Legea nr.179 din 10.07.2008 cu privire la parteneriatul public-privat este adoptată următoarea definiție: *parteneriatul public-privat* – contract de lungă durată, încheiat între partenerul public și partenerul privat pentru desfășurarea activităților de interes public, fondat pe capacitățile fiecărui partener de a repartiza corespunzător resursele, riscurile și beneficiile [4] (această definiție nu corespunde pe deplin definițiilor PPP, adoptate în țările economic dezvoltate, unde esența PPP este transmisă prin termenii ”abordare” (Canada), ”mecanism economic” (România), iar ”contractul” este văzut ca instrument de PPP).

Tendința de atragere a sectorului privat la exploatarea activelor de infrastructura prin intermediul parteneriatului public-privat este menționată într-o serie de documente strategice, adoptate în R. Moldova. Astfel, în *Strategia națională de dezvoltare „Moldova 2020”* este indicată necesitatea explorării potențialului de parteneriat public-privat în domeniul infrastructurii drumurilor și serviciilor de logistică aferente serviciilor de transport și serviciilor aferente infrastructurii drumurilor. În *Strategia de dezvoltare a sectorului întreprinderilor mici și mijlocii pentru anii 2012-2020* PPP este indicat în calitate de direcție prioritară pentru dezvoltarea infrastructurii rurale, precum și pentru dezvoltarea parteneriatului în afaceri. În *Strategia națională de dezvoltare regională pentru anii 2013-2015* unul din mecanismele și instrumentele de realizare a obiectivului ”Diminuarea disparităților semnificative locale, inter- și intra-regionale” este menționat parteneriatul public-privat în implementarea proiectelor de dezvoltare regională.

În același timp, în legislația prezentă există „părți slabe”, care creează riscuri pentru interesele partenerilor de stat și cei privați. Spre exemplu, lipsește o interpretare unică a celor mai importante aspecte ale reglementării PPP în Legea cu privire la parteneriatul public-privat și Legea cu privire la concesiuni. În Legea cu privire la PPP se prevede, că concesiile, drept una din formele de PPP, sunt reglementare de legislația privind concesiunile. În timp ce Legea privind concesiunile, adoptată încă în a.1995, nu indică, că concesiunea este una dintre formele de PPP, precum și conține discrepante (este în dezacord) cu legislația, referitoare la PPP. De aceea, există un risc sporit de nerespectare a procedurii necesare la realizarea concesiunilor, ceea ce ar putea afecta negativ interesul public, precum și cauza riscuri pentru partenerul privat.

De aceea este rațional de a introduce modificările necesare în Legea cu privire la concesiuni, în deplină conformitate cu prevederile de bază ale Legii cu privire la PPP. În versiunea nouă a Legii este necesar de a indica, că concesiunea este una dintre formele de PPP, și de aceea la realizarea concesiunilor este necesar, în primul rând, să fie luată în considerare legislația, care reglementează PPP.

Baza instituțională pentru dezvoltarea parteneriatului public-privat. În Republica Moldova la toate nivelele sunt create structuri, care îndeplinesc anumite funcții în procesul realizării parteneriatului public-privat: Consiliul Național pentru parteneriatul public-privat, Agenția Proprietății Publice (APP), Rețeaua interministerială PPP. Principalele elemente ale cadrului instituțional sunt stabilite în Legea privind PPP [4, 7].

În prezent, însă, principalele instituții nu numai că sunt create oficial, dar au și început să activeze. Spre exemplu, s-au desfășurat două ședințe ale Consiliului Național pentru parteneriatul public-privat, și-a început activitatea Rețeaua interministerială PPP.

Concomitent, în activitatea organelor de stat în sfera PPP se recunoaște existența problemei insuficienței de pregătire, lipsa de cunoștințe necesare la funcționarii responsabili, în special, la etapa de elaborare și inițiere a proiectelor de PPP [10]. Spre exemplu, legislația prevede [2, 4], că la etapa inițierii parteneriatului public-privat partenerul de stat este responsabil pentru elaborarea *studiului de fezabilitate*. Acest document are o mare importanță pentru încheierea contractului și realizarea proiectului de PPP, el trebuie să cuprindă justificarea tehnică și economică a proiectului de parteneriat public-privat, caracteristicile principale, indicatorii tehnico-economici ai parteneriatului public-privat, identificarea și analiza riscurilor. În același timp, Agenția Proprietății Publice examinând studiile de fezabilitate înaintate de către autoritățile administrației publice locale, în raportul pentru a.2012 [9] a indicat, că studiile de fezabilitate prezentate spre avizare APP nu corespund conținutului cadru prevăzut de către legislație. În special, în proiectele, legate de concesionarea serviciilor de salubritate la nivel local, APP a depistat mai multe încălcări, și anume: au fost elaborate studii ce nu cuprind o analiză tehnică și economică amănunțită, lipsind analiza exactă a cheltuielilor preconizate, investiția preconizată și recuperarea ei în timp, analiza cost-beneficiu, precum și analiza riscurilor legate de proiect, partajarea lor între parteneri și metodele de acoperire a riscurilor, recomandând autorităților publice să analizeze aceste elemente în cadrul studiului de fezabilitate a

proiectului. Astfel, autoritățile administrației publice locale deseori nu au capacitate suficientă pentru elaborarea unor studii de fezabilitate. În legislație este stipulat, că studiul de fezabilitate poate fi elaborat nemijlocit de către „partenerul public, grupul de experți sau de către persoana desemnată de aceștia”, dar nu este indicat, în ce mod organele de administrare publică locale pot fi atrase și din ce surse este necesar de a fi plătiți experții externi. Probabil, în acest caz în legislație este necesar să se prevadă surse de plată pentru munca experților la realizarea studiilor de fezabilitate și concomitent să fie reglementată procedura concurențială de selectare a experților/grupe de experți.

Experiența de realizare a parteneriatului public-privat în Republica Moldova. Potrivit datelor prezentate de Șeful Direcției parteneriat public-privat în cadrul APP la prima ședință a Rețelei interministeriale PPP din 18 septembrie a.2013, în R. Moldova au fost **inițiate în total** 259 de proiecte de parteneriat public-privat, majoritatea dintre care (82,6%) sunt proiecte de concesiune a *serviciilor de salubritate* (Figura 1).

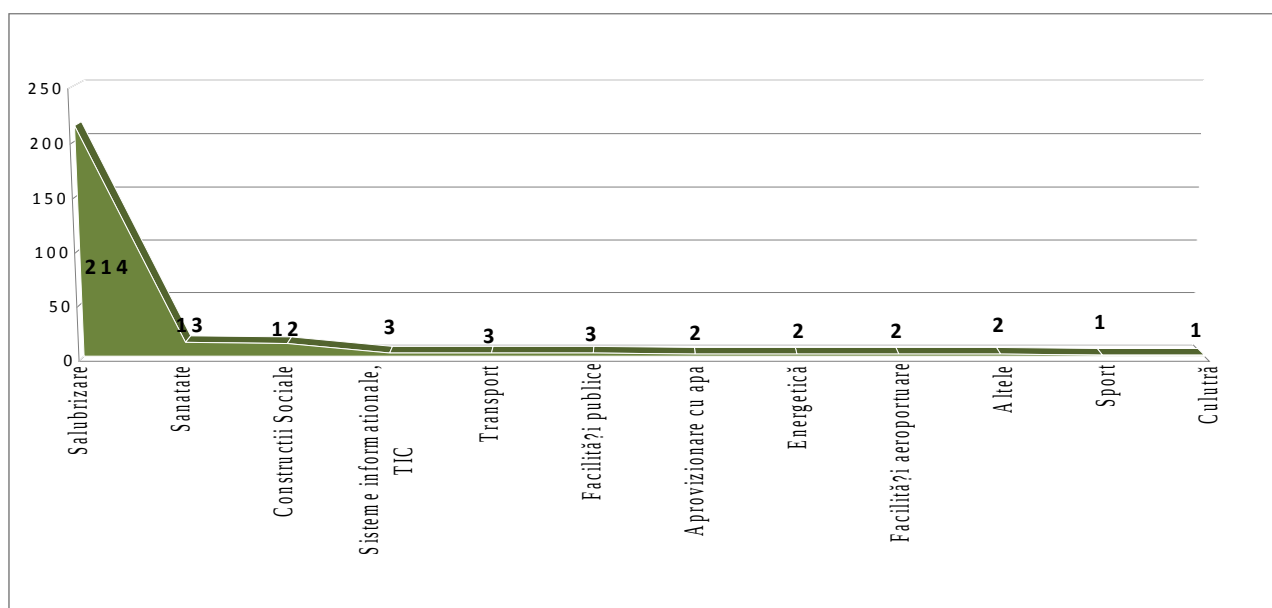


Fig. 1. Proiecte de PPP la nivel național pe sectoare, septembrie 2013

Sursa: Adaptată de autor în baza [6].

În cadrul proiectelor de concesiune a serviciilor de salubritate partenerul privat realizează colectarea, transportarea, depozitarea și neutralizarea deșeurilor solide etc. Conform situației din 2012 în Registrul Patrimoniului erau înregistrate 7 contracte de concesiune de parteneriat public-privat pentru serviciile locale [5]. Doar în anul 2012 Agenția Proprietății Publice a avizat 156 studii de fezabilitate pentru proiectele de concesiune a serviciilor de salubritate. Anume în aceste proiecte în studiile de fezabilitate APP a constatat un număr mare de încălcări/defecte. În primul rând, acestea erau practic identice, toate contractele erau prevăzute pentru un termen maxim posibil (49 de ani) și nu corespundeau pe deplin prevederilor legislative; în al doilea rând, unele dintre ele includeau un punct, care indica că în cazul finalizării premature a contractului partenerul public (autoritatea publică locală) va recupera valoarea investiției conform contractului, ceea ce creează un risc mare pentru partenerul public [9].

În afara serviciilor de salubritate, principalele proiecte de PPP sunt concentrate în sfera sănătății și construcțiilor sociale. În sfera *sănătății* au fost inițiate 13 proiecte, printre care deja sunt în curs de realizare proiecte referitoare la: acordarea serviciilor de imagistică medicală și radiologie în baza Spitalului Clinic Republican; Centrul de tomografie computerizată din cadrul IMSP Spitalului raional Orhei, etc. În afară de aceasta, unele proiecte de PPP sunt la etape de pregătire, spre exemplu, modernizarea serviciului de radioterapie din cadrul Institutul Oncologic Republican (Etapa: Definitivarea documentației de concurs cu suportul IFC). În sfera *construcțiilor sociale* au fost inițiate 12 proiecte. Unele dintre ele se află la etapa selectării partenerului privat (spre exemplu, proiectul pentru construcția de locuințe și obiective de menire social culturală, în cadrul Ministerului Afacerilor Interne); altele – la etapa relansării concursului (spre exemplu, proiectul pentru renovarea căminelor din campusul universitar al Universității de Stat din Moldova) etc. Printre proiectele deja realizate în sfera construcțiilor sociale pot fi evidențiate construcția

cartierului Locativ în complex cu bunuri de menire socială și infrastructură în or. Bălți. În alte sectoare proiectele de parteneriat public-privat încă nu au obținut o răspândire suficientă. Astfel, putem concluziona, că PPP în mare măsură se limitează la o singură formă de realizare – concesiunea și se concentrează în sfera colectării și eliminării deșeurilor.

Datele existente privind etapele de realizare a proiectelor de PPP reflectă începutul implementării în țară a acestui proces. Astfel, din 45 de proiecte inițiate (cu excepția proiectelor de concesiune a serviciilor de salubritate), doar pentru 4 sunt semnate contractele și proiectele sunt în derulare; 22 de proiecte se află la etapa de pregătire a procedurii de selectare a partenerului privat; 20 proiecte au fost propuse spre inițiere, pentru ele se elaborează studiile de fezabilitate. Un proiect – pentru crearea Centrului de Expoziții și Comerț „Moldova” pe teritoriul Centrului de Expoziții al Federației Ruse în Moscova – a eșuat, deoarece nu s-a reușit identificarea unui investitor, care să se ocupe de realizarea acestui proiect [3] (Vezi Figura 2).

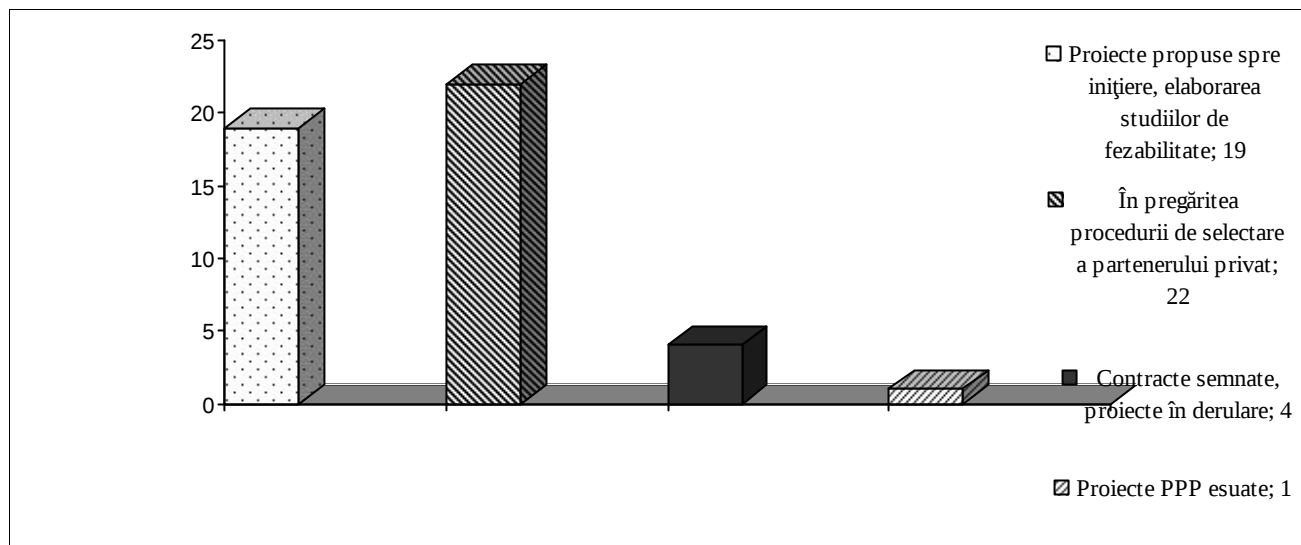


Fig. 2. Proiecte de PPP în RM în funcție de etapa inițierii/realizării, septembrie 2013 (fără proiectele de concesiune a serviciilor de salubritate)

Sursa: Elaborată de autor în baza [6].

Majoritatea proiectelor de PPP în R. Moldova se realizează la nivel local (acestea sunt proiectele de concesiune a serviciilor de salubritate, precum și 2/3 – celelalte proiecte) (Figura 3).

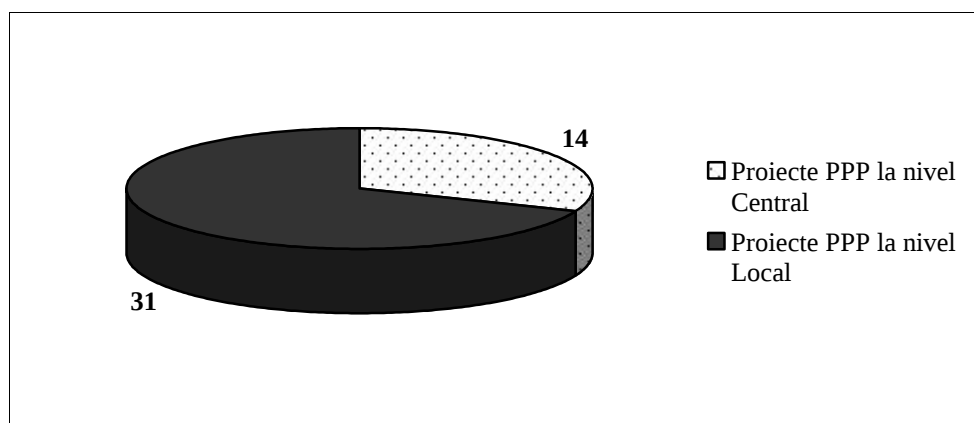


Fig. 3. Proiecte de PPP în RM în funcție de nivelul de realizare, septembrie 2013 (fără proiectele de concesiune a serviciilor de salubritate)

Sursa: [6].

Potențial parteneriatul public-privat prin implementarea proiectelor de dezvoltare regională poate deveni un instrument eficient pentru dezvoltarea infrastructurii regiunilor în condițiile resurselor financiare limitate ale organelor de administrare publică locale.

Concluzii și recomandări. Parteneriatul public-privat – unul dintre cele mai importante instrumente de depășire a ”deficitului de infrastructură”, cu care se confruntă atât țările dezvoltate, cât și țările, aflate la etapa de tranziție.

Interesul statului în PPP este condiționat de așteptarea unei eficiențe înalte de la parteneriat; accesul la noi surse de investiții; probabilitatea înaltă de obținere a unui rezultat pozitiv; utilizarea abordărilor inovatoare față de crearea și administrarea infrastructurii publice în cadrul PPP. *Interesul partenerului privat* în cadrul PPP constă în obținerea în posesie și utilizarea pe termen lung a activelor de stat, ceea ce presupune o stabilitate probabilă de obținere a unui profit pe termen lung; obținerea garanțiilor de recuperare a investițiilor.

În mod legislativ există diferite *forme*, prin care se realizează parteneriatul public-privat în R. Moldova: administrare fiduciară; locațiune/arendă; concesiune; asocierea partenerului public și partenerului privat; alte forme contractuale neinterzise de lege. La etapa actuală proiectele de PPP în țară sunt încheiate *în principal în formă de concesiuni*. Peste 80% din proiectele de PPP, inițiate în țară, sunt fie preconizate pentru realizare, fie se realizează anume în această formă.

Factorii de bază pentru instituirea procesului de PPP în R. Moldova sunt crearea cadrului legislativ și a celui instituțional:

- *Cadrul legislativ* este un factor, care în prezent poate contribui la dezvoltarea PPP. Astfel, în R. Moldova au fost adoptate legi și acte normative, care reglementează PPP, precum și introduse modificările și completările necesare în alte acte legislative. Concomitent, în legislația prezentă există „părți slabe”, care creează riscuri pentru interesele partenerilor de stat și cei privați: a) lipsește o interpretare unică a celor mai importante aspecte ale reglementării PPP în Legea cu privire la parteneriatul public-privat și Legea cu privire la concesiuni. Astfel, este rațional de a introduce modificările necesare în Legea cu privire la concesiuni, în deplină conformitate cu prevederile de bază ale Legii cu privire la PPP. În versiunea nouă a Legii este necesar de a indica, că concesiunea este una dintre formele de PPP, și de aceea la realizarea concesiunilor este necesar, în primul rând, să fie luată în considerare legislația, care reglementează PPP; (b) termenul scurt al valabilității comunicatului informativ privind desfășurarea concursului de selectare a partenerului privat. Posibil, în legislație este necesar de a majora termenul de acțiune a concursului pentru proiectele de PPP, luând în considerare interesele agenților economici.

- *Cadrul instituțional*, care este un factor necesar pentru dezvoltarea PPP în țară și care permite de a iniția proiecte de PPP și a monitoriza realizarea lor, de asemenea a fost creat. Însă nu toate funcțiile sunt realizate în mod corespunzător: spre exemplu, o problemă este elaborarea studiilor de fezabilitate calitative pentru proiectele de PPP de către organele de administrare publică (locală). Funcționarii nu au timp și competențe necesare pentru această activitate; iar în legislație nu este specificat în ce mod organele de administrare publică pot atrage și din ce surse plăti expertii externi. Probabil, în acest caz legea trebuie să prevadă surse de plată pentru munca experților la realizarea studiilor de fezabilitate și concomitent să reglementeze procedura de selectare a experților/grupe de experți.

De rând cu factorii principali evidențiați, necesari pentru crearea și dezvoltarea PPP în țara, pot fi evidențiați și alți factori, care contribuie sau împiedică acest proces:

- În activitatea organelor de stat în sfera PPP se recunoaște existența problemei insuficienței de pregătire, lipsa de cunoștințe necesare la funcționarii responsabili, în special, la etapa de elaborare și inițiere a proiectelor de PPP, ceea ce este un factor, care influențează negativ asupra dezvoltării PPP. Organizarea și desfășurarea seminarelor de instruire, cursurilor de formare profesională pentru diferite grupe de funcționari responsabili poate fi o modalitate de a remedia situația creată. Fiecare din aceste grupe de persoane (miniștri și conducători ai agențiilor centrale; conducătorii organelor de administrare locale; funcționarii publici responsabili de dezvoltarea serviciilor și infrastructurii publice) au nevoie de diferite programe de instruire.

- În calitate de factor, care are o influență pozitivă asupra dezvoltării PPP în țară, poate fi numit *accesibilitatea informației și informarea* potențialilor parteneri privați privind proiectele de PPP în R. Moldova. Însă e de menționat, că nu sunt utilizate toate instrumentele importante, menite să crească transparența procesului de PPP și să îmbunătățească informarea publicului și potențialilor investitori privați privind proiectele de PPP. Spre exemplu, Agenția Proprietății Publice ar trebui să plaseze regulat pe pagina sa web informația privind proiectele de PPP, care se pregătesc și care se inițiază, privitoare la procedura de selectare a partenerilor privați (cu atât mai mult, că acestea sunt prevederile Legii cu privire la parteneriatul public-privat).

Referințe bibliografice

1. UNITED NATIONS ECONOMIC COMMISSION FOR EUROPE. *GUIDEBOOK on Promoting Good Governance in Public-Private Partnerships*. New York-Geneva, 2008. 91 p. ISBN 978-92-1-116979-9.
2. Hotărârea Guvernului pentru aprobarea Regulamentului privind procedurile standard și condițiile generale de selectare a partenerului privat: nr. 476 din 04.07.2012. In: Monitorul Oficial al Republicii Moldova. 2012, nr. 143-148, art. 530.
3. ÎN MOLDOVA nu s-a gasit investitor pentru crearea Centrului de Expoziții și Comerț la Moscova [accesat 12 ianuarie 2014] Disponibil: <http://agrotop.md/noutati/895-in-moldova-nu-s-a-gasit-investitor-pentru-crearea-centrului-de-expozitii-si-comert-la-moscova.html>
4. Legea cu privire la parteneriatul public-privat: nr. 179 din 10.07.2008. In: Monitorul Oficial al Republicii Moldova. 2008, nr. 165-166, art. 605.
5. HICKMAN, D., GUVIR, T. ș.a. Modernizarea serviciilor publice locale în Republica Moldova. Planul (program) regional de management al deșeurilor pentru Regiunea Nord: proiect. Agenția de Cooperare Internațională a Germaniei (GIZ) GmbH. Chișinău, 2013, octombrie [accesat 23 ianuarie 2014] Disponibil: http://mdrc.gov.md/public/files/2013_10_17_Regiunea_de_Dezvoltare_Nord.pdf
6. Strengthening Public-Private Partnerships (PPP) system in the Republic of Moldova: inter-ministerial PPP Network Meeting, 18th September 2013. Chișinău, 2013 [accesat 23 ianuarie 2014] Disponibil: <http://www.app.gov.md/file/PPP/Reteaua%20interministeriala%20de%20PPP/2013/2013.09.18%20Prezentare%20PPP%20in%20RM%20Bernard%20Muller.pdf>
7. POTLOG, I. Cum atragem capitalul privat în scopul realizării obiectivelor publice? Chișinău, 2012, 12 iunie [accesat 20 septembrie 2013] Disponibil: www.app.gov.md/file/II.pptx
8. MINISTRY OF ECONOMY AND COMMERCE OF MOLDOVA. Public-private Partnership Development Project. United Nations Development Programme 2007-2010. 10 p. [accesat 14 noiembrie 2013] Disponibil: <http://www.undp.md/projects/prodoc/2010/ppp-project-pid.pdf>
9. AGENȚIA PROPRIETĂȚII PUBLICE. Raport anual privind implementarea politicilor de parteneriat public-privat. Chișinău, 2012. 39 p. [accesat 14 februarie 2014] Disponibil: www.app.gov.md
10. ЯНЧЕВА, А. Партнерство для развития экономики: зачем государство и бизнес становятся партнерами? В: BusinessClass. 2012, № 7-8 (70-71), сс. 72-75.

Recomandat spre publicare: 27.03.2014