

ROLUL PARTENERIATULUI PUBLIC-PRIVAT ÎN FINANȚAREA INVESTIȚIILOR ORIENTATE SPRE MUNICIPIUL CHIȘINĂU

***Daniela DASCALIUC, dr.economie, conf.univ.,
ASEM, Consiliul Municipal Chișinău.***

Abstract: The Partnership public-private is designed as a form of long-term cooperation between public and private sector, each having its contribution, bearing certain risks and stipulates certain the benefits. The Partnership public-private has proven its usefulness in the economies of all European states which have used this cooperation. This model of collaboration between state and private sector has helped to realization and effective administration of infrastructure and public services, temporarily freeing limited public funds and also the compensating the lack of economic strategies in the public sector. The public-private partnership helps to optimize achievement the duties public, to achieve an optimal ratio between quality and efficiency and also to significant improvement in relations between the public and private sectors.

1. Conceptul parteneriatului public privat. Termenul de parteneriat public privat (PPP), tot mai frecvent se utilizează atunci, când se au în vedere modalitățile de prestare a serviciilor publice, conlucrarea dintre sectorul public și cel privat și dezvoltarea infrastructurii publice. În ultimul timp, PPP a devenit un instrument esențial în strategiile de dezvoltare durabilă a economiei și în realizarea politicilor publice.

Examinată prin prisma concepțiilor diverselor curente economice, noțiunea de parteneriat public privat este concepută ca o formă de cooperare de lungă durată între autoritățile publice și sectorul privat, fiecare în parte având contribuția sa, suportând anumite riscuri și vizând anumite beneficii. Sintetizând informațiile din literatura de specialitate în acest domeniu, putem relata că până în prezent nu există o definiție general acceptată, conceptul PPP este tratat diferit de diverse școli economice sau instituții și organizații internaționale. În continuare vom încerca să prezentăm câteva definiții:

„Aranjamentele prin care sectorul privat furnizează elemente de infrastructură și servicii care tradițional sunt furnizate de sectorul public, așa ca spitale, închisori, drumuri, poduri, tuneluri, căi ferate, apă și stații de epurare a apei”[7]. Această definiție este preluată și în glosarul de termeni statistici a OECD.

”Realizarea unei activități în cooperare între sectorul public și cel privat, constituită pe cunoștințele și capacitățile fiecărui partener, ce realizează cel mai bine necesitățile publice clar definite (specificate) printr-o alocare corespunzătoare a resurselor, riscurilor și câștigurilor” [9].

Parteneriatul public privat aduce sectoarele public și privat împreună într-un parteneriat de lungă durată pentru beneficii mutuale. Termenul de PPP acoperă o gamă largă de diferite tipuri de parteneriat, inclusiv: introducerea proprietății private în afacerile deținute de către sectorul public, utilizând toată gama de structuri posibile; inițiativele financiare private și alte aranjamente în care sectorul public contractează procurarea serviciilor de calitate pe o perioadă de lungă durată în așa mod încât să obțină avantaje de la abilitățile manageriale a sectorului privat motivat de preluarea riscului financiar de către sectorul privat. Aici se includ concesiunile și francizele, unde sectorul privat ia în responsabilitatea sa furnizarea serviciului public, inclusiv menținerea, extinderea sau construcția infrastructurii necesare și vânzarea serviciilor furnizate de către sectorul public pe piețele extinse sau alte aranjamente de parteneriat în care experiența și finanțele sectorului privat sunt folosite pentru a utiliza potențialul comercial a activelor publice [8].

Yescombe E. definește PPP ca un parteneriat în care se conțin următoarele elemente: este un contract de lunga durata între sectorul public si cel privat; pentru

proiectare, construcție, finanțare și operare a infrastructurii publice de către sectorul privat; cu plata pe toată perioada contractului partenerului privat pentru utilizarea infrastructurii, efectuată de sectorul public sau de utilizatorii finali; cu rămânerea proprietății asupra utilităților în proprietatea publică sau revenirea către acesta la sfârșitul contractului [6].

Peters B.G. este de părerea că PPP este definit de 5 caracteristici esențiale, după cum urmează: implică doi sau mai mulți actori (părți), din care cel puțin unul din ei este o entitate publică; fiecare din participanți acționează ca principal și poate face tranzacții în propriul beneficiu; partenerii sunt implicați într-o relație de durată, cu careva continuitate a interacțiunilor; fiecare actor trebuie să vină în parteneriat cu un aport material sau nematerial; toții actorii împart responsabilitatea pentru rezultat și activități [5].

Bult-Spiering, consideră că: PPP este caracterizat prin lobiul părții publice de către actorii (părțile implicate) privați, adoptarea publică a reglementării private și de controlul rezultatelor din partea părții publice [2].

Conform opiniei lui Heiko Frank, termenul de PPP se referă la „deciziile“ luate pentru binele unui oraș și/sau stat. PPP ține de procesul de luare a deciziilor, caracterizat prin patru aspecte diferite, care vizează: de către cine și cum sunt luate deciziile; dacă vor fi susținute în viitor deciziile actuale; dacă vor fi deciziile autorităților publice în favoarea sectorului privat și dacă va exista o concluzie între partenerii de afaceri [4].

Ținând cont de prevederile legislative ale Republicii Moldova, parteneriatul public-privat reprezintă contractul de lungă durată, încheiat între partenerul privat pentru desfășurarea activităților de interes public, fondat pe capacitățile fiecărui partener de a repartiza corespunzător resursele, riscurile și beneficiile [1].

Din cele relatate anterior, putem constata că, PPP se desfășoară în baza unor relații între autoritățile publice și diverse categorii de agenți economici. Totodată ținem să menționăm că, PPP urmărește stabilirea unor relații de lungă durată între parteneri, prin asumarea de către fiecare parte a unor obligații stipulate în contract, utilizarea diverselor resurse necesare pentru inițierea și dezvoltarea noilor proiecte investiționale, asumarea riscurilor și obținerea beneficiilor. Mai ținem să amintim totodată că, PPP nu ignorează rolul statului în asemenea relații, iar beneficiarii, pe lângă partenerii implicați mai este și populația.

Din literatura de specialitate putem desprinde două tipuri de parteneriat public privat:

Parteneriate de tip “orizontal”, realizate la nivel local, între autoritatea administrației publice locale de la nivelul de bază cu societatea civilă și/sau comunitatea de afaceri, care se realizează pentru: executarea diverselor acțiuni de către sectorul privat, finanțate de sectorul public în vederea ocupării forței de muncă și dezvoltării locale; realizarea unor investiții în infrastructură; operarea serviciului public în sistemul privat; preluarea sub orice formă a activităților din sectorul public de către operatorii privați.

Aceste operațiuni se realizează utilizând contractul de concesiune, BOT (Build-Own-Transfer, Construcție-Posesie-Transfer) sau orice alte tipuri de contracte, care inițial derivau din concesiune, precum și închirierea ori vânzarea de acțiuni emise de o companie de interes local.

Parteneriate de tip “vertical”, care se încheie între mai multe nivele ale administrației publice (centrale sau locale) și sectorul privat. Aceste parteneriate joacă un rol esențial în realizarea proiectelor finanțate din fonduri pre-structurale și fondurile structurale destinate dezvoltării regionale și locale.

2. Experiența internațională în domeniul parteneriatului public privat. Parteneriatul public-privat și-a dovedit utilitatea în economiile tuturor statelor europene care l-au utilizat. Acest model de colaborare între stat și sectorul privat a permis

realizarea și administrarea eficientă de infrastructuri și servicii publice, eliberând temporar finanțele publice limitate și compensând lipsa strategiilor economice în sectorul public. De asemenea, prin parteneriatele publice-privat, s-a optimizat îndeplinirea atribuțiilor publice, s-a realizat un raport optim între calitate și randament și s-a ameliorat considerabil relațiile între sectorul public și cel privat. Lideri în PPP sunt Brazilia, Argentina, China, Filipine, Turcia ș.a. În continuare vom încerca să prezentăm experiența unor state în ceea ce privește PPP.

În SUA parteneriatul public privat funcționează din anii '60 ai secolului XIX, fiind o formă de parteneriat în construcția căilor ferate (TransContinental Railroad, 1860) și are la bază un cadru legal bine definitivat, inițial aceste relații se desfășurau sub forma cooperării între autoritățile locale și sectorul privat, apoi s-a extins axându-se pe parteneriatul dintre sectorul public și șomeri, tineri și pături social-vulnerabile.

Un exemplu de PPP dezvoltat îl constituie modelul irlandez, ce s-a conturat inițial la nivel național printr-un program ce configura un sistem de parteneriat de tip social (Program for National Recovery 1987-1990). Acesta a fost extins la nivel local prin alte două programe (Program for Economic and Social Progress; Program for Competitiveness and Work).

În Franța, forme de parteneriat între autoritățile locale și comunitate apar în anii '80 ai secolului XX, pentru prevenirea și combaterea delincvenței, precum și pentru asigurarea coeziunii sociale. Este de menționat că, deși această țară deține pionerat în acest domeniu, ea nu și-a dezvoltat cadrul instituțional decât printr-un palier îngust, respectiv în domeniul concesiunii serviciilor publice cu precizarea că acest model nu își găsește corespondent în sistemul dreptului local (common law).

În statele europene nu există nici nu poate fi impus un sistem standard de parteneriat, deși acesta se modelează în ultimii ani tot mai mult sub influența anglo-saxonă în funcție de două obiective majore: ocuparea forței de muncă și dezvoltarea locală în scopul asigurării coeziunii economice și sociale [10].

În România, primele structuri de parteneriat public-privat (PPP) s-au format ad-hoc la nivel național încă de la jumătatea anilor '90 cu prilejul elaborării unor strategii sectoriale sau naționale (Strategia Națională de Dezvoltare Durabilă - 1999, Strategia de Dezvoltare Economică pe Termen Mediu - 2000), precum și ca structuri instituționalizate, cum sunt Comisia Tripartită, Consiliul Economic și Social. Aceste parteneriate au contribuit treptat la realizarea unui mediu de cooperare între actorii sociali și cei politici deși, de multe ori au jucat și încă mai joacă rolul de legitimare a unei acțiuni politice, fiind mai puțin implicate în procesul decizional sau de monitorizare a politicilor. Parteneriatul public privat din România se realizează mai mult la nivel regional sau județean și are drept obiectiv respectarea normelor legislative în vigoare și ameliorarea situației economice, financiare și sociale ale țării.

Federația Rusă, are o experiență mai modestă în domeniul PPP, pentru prima dată acest parteneriat a fost instituit în anul 2003. În prezent PPP se distinge de alte forme de conlucrare și colaborare dintre sectorul public și cel privat prin faptul că, acesta, pune în evidență riscurile posibile și modalitățile de diminuare ale lor. PPP se realizează prin intermediul Fondului Investițional al Federației Ruse și sectorul privat. Cele mai multe relații de PPP se realizează în infrastructură și îmbracă forma contractelor de concesiune, contractelor de lungă durată (Life Cycle Contracts), acordurilor investiționale pe termen îndelungat, programelor federale specifice, programelor federale orientate, obligațiilor infrastructurale

În Uzbekistan, în ultimii ani au fost realizate circa 10 proiecte mari de parteneriat public privat, în care au fost investite peste 700 milioane dolari SUA din contul mijloacelor private. Mai frecvent aceste parteneriate se practică la nivel micro în ramura gestionării comunale. Aceste parteneriate nu sunt pe deplin realizate din cauza

imperfecțiunilor legislative, insuficiența instrumentariului și pârghiilor adaptate la condițiile specifice țării, lipsa experienței și a personalului calificat în domeniu. PPP în Uzbekistan se realizează în trei forme de bază: contracte de deservire, concesiune și construcție-exploatare, obiectivul principal fiind axat pe rezultatul final [11].

3. Potențialele riscuri în derularea unui proiect de PPP. Participarea partenerului privat la finanțarea proiectelor de tip PPP, implică relații de colaborare și anumite riscuri. Astfel, dacă în contractele de achiziție publică, partenerul public își asumă toate riscurile proiectului, în cazul PPP, o parte din acestea sunt preluate de către partenerul privat, după regula conform căreia riscurile sunt transferate către partea care le poate gestiona cel mai bine.

Conform estimărilor efectuate de către asociația managerilor din Federația Rusă, cele mai esențiale riscuri aferente PPP sunt reflectate în tabelul 1.

Tabelul 1. Riscurile aferente proiectelor de parteneriat public privat

Nr.	Riscuri	Ponderea, %
1.	Lipsa responsabilității din partea structurilor publice cu privire la realizarea proiectelor	44,9
2.	Perioada îndelungată de coordonare a proiectelor de PPP	40,9
3.	Lipsa unui program unificat la nivel instituțional în vederea coordonării proiectelor de PPP	40,3
4.	Riscul diminuării sau anulării finanțării în cazul modificării priorităților cheltuielilor bugetare	26,7
5.	Lipsa sau insuficiența personalului calificat în domeniul gestionării, realizării și prelucrării PPP	24,4
6.	Complicitatea soluționării conflictelor cu structurile guvernamentale	22,1
7.	Diversitatea intereselor autorităților statale și celor municipale	18,7
8.	Nerespectarea obligațiilor contractuale din partea autorităților publice	17,6
9.	Complexitatea recuperării investițiilor	13,1
10.	Controlul exagerat din partea autorităților publice locale asupra realizării proiectelor	7,9

Sursa: elaborat de autor în baza sursei 12.

Riscurile realizării unui proiect de parteneriat public-privat există și trebuie identificate și, pe cât posibil, evitate. În acest sens este necesară o evaluare temeinică a riscurilor aferente proiectului precum și o repartizare a acestora în funcție de capacitatea părților de a le face față. Pentru realizarea acestor demersuri de prevenire și gestionare a riscurilor este nevoie de personal specializat, de echipe de experți în domeniul juridic, tehnic și economic. Pentru a preveni situațiile de incertitudine la nivelul autorității publice este necesar de a echilibra raportul de forțe, făcându-se apel la angajarea unor experți externi cu experiență în derularea unor parteneriate public-privat.

4. Modalități de dezvoltare a parteneriatului public-privat în Republica Moldova. În prezent, provocarea Republicii Moldova, dar și a tuturor statelor din lume, o reprezintă asigurarea unor servicii cât mai bune cetățenilor, în condițiile unui buget public din ce în ce mai limitat. Unul din instrumentele, care pot răspunde unei astfel de provocări, îl reprezintă parteneriatul public-privat, alternativa realistă la sistemul clasic de realizare a investițiilor prin contractele de achiziție publică.

La momentul de față, în Moldova, există o susținere politică vastă a ideii de adoptare a conceptului PPP. În luna decembrie 2006 a fost organizată o întrunire cu reprezentanții din Moldova, ONU, Banca Mondială și alte organizații în vederea soluționării problemelor ce țin de dezvoltarea economică pe viitor a Moldovei în domeniul PPP, ca apoi în anul 2008 să fie elaborată și publicată Legea Republicii Moldova „Cu privire la parteneriatul public-privat”.

Autoritățile publice sunt de părerea că, PPP este însoțit și de beneficii economice, printre care: creșterea calității serviciilor publice; reducerea cheltuielilor bugetare; utilizarea eficientă a patrimoniului public; folosirea efectivă a experienței sectorului privat; atragerea investițiilor private pentru realizarea proiectelor prioritare în infrastructură; stimularea dezvoltării inovațiilor prin intermediul concurenței; accesul businessului la sferile economice limitate anterior, cum sunt infrastructura transportului, serviciile comunale și altele [3].

Totodată menționăm că, în Republica Moldova, PPP poate fi realizat prin următoarele forme: contract de antrepriză/prestări servicii, contract de administrare fiduciară, contract de locațiune/arendă, contract de concesiune, contract de societate sau alte forme neinterzise de lege. Toate aceste contracte de PPP pot fi realizate prin intermediul proiectelor de construcție – operare (DBO), construcție – operare – reînnoire (BOR), construcție – operare – transfer (BOT), construcție – transfer – operare (BTO), locațiune – dezvoltare – operare (LDO), reabilitare – operare – transfer (ROT) sau alte scheme neinterzise de legislația în vigoare.

5. Activitatea investițională în municipiul Chișinău. În contextul priorităților naționale și internaționale ce țin de intensificarea fluxurilor de investiții prin atragerea investițiilor străine, municipiului Chișinău îi revine o pondere semnificativă, ținând cont de cerințele de dezvoltare ale infrastructurii orașului/capitală a Republicii Moldova, dar și de posibilitățile bugetare modeste, în unele cazuri austere, generate de necesitățile de acoperire a cheltuielilor curente.

Investițiile în municipiul Chișinău începând cu anul 2009 au o tendință de diminuare, de la 10610,8 mii lei în 2008 până la 5840,2 mii lei în 2009 și, respectiv la 5835,5 mii lei în anul 2010. Acest fapt se datorează, în primul rând, crizei mondiale declanșate în anul 2008, care s-a răfrâns negativ și asupra economiei autohtone. De asemenea, putem sesiza că, analizate pe o perioadă mai restrânsă, ianuarie – iunie 2011 față de perioada similară a anului 2010, tendințele investițiilor în capital fix total sunt în creștere cu 12,6 % (prețuri comparabile). Este de menționat, că investițiile pe cap de locuitor de asemenea au tendință de diminuare începând cu anul 2009. Analizate după forma de proprietate, observăm că investițiile în capital fix au ajuns apogeul în 2008, constituind 1606,0 mln. lei, ca apoi în 2009 să se diminueze până la 1313,4 mln.lei, iar în anul 2010 fiind în creștere ușoară, au constituit 1587,2 mln.lei.

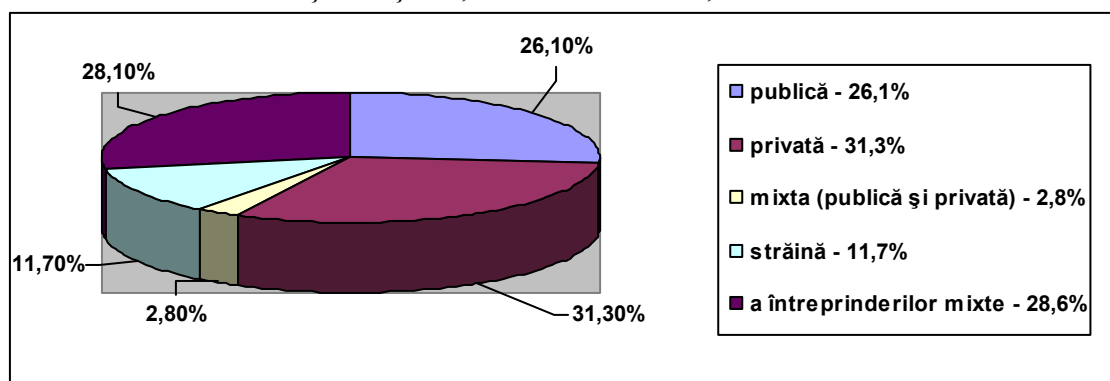


Figura 1. Structura investițiilor pe forme de proprietate în perioada ianuarie-iunie 2011

Deși, în ianuarie-iunie 2011 observăm o creștere a investițiilor în capital fix finanțate din contul bugetului local și o acoperire a investițiilor în capital fix de 28,8 % din contul mijloacelor bugetului de stat, totuși menționăm că, aceste investiții în sumă de 907,3 milioane lei sunt insuficiente pentru dezvoltarea infrastructurii municipiului Chișinău, fapt care, repetat ne demonstrează necesitatea implementării parteneriatului public-privat în domeniul atragerii investițiilor de la investitorii autohtoni și cei străini,

acțiune care urmează a fi realizată, ca rezultat al adoptării deciziei Consiliului Municipal Chișinău din 02.12.2010 cu privire la inițierea procedurii de promovare și lansare a 29 proiecte investiționale prin PPP.

6. Concluzii și recomandări. Modificările cadrului legal privind implementarea proiectelor de parteneriat public-privat realizate în ultimul trimestru al anului 2010, în baza Programului de stabilizare și relansare economică a Republicii Moldova pe anii 2009-2011, permite facilitarea dialogului între investitori și autoritățile publice locale, întru promovarea proiectelor investiționale atât în cadrul unor sectoare concrete ale economiei naționale, cât și asupra proiectelor de infrastructură locală.

În baza experienței internaționale, avantajele PPP se manifestă prin: distribuția costurilor și respectiv a responsabilităților sau a riscurilor între parteneri, prin externalizarea unor activități din structura administrației publice; extinderea posibilităților de afaceri și plasare a capitalului, creșterea PIB și respectiv sporirea ofertei de locuri de muncă; sensibilizarea comunității de afaceri privind problemele de infrastructură urbană și asigurarea transparenței financiare în procesul de investire a capitalului financiar în sfera serviciilor publice și a unităților publice; creșterea gradului de confort urban pentru localnici și sporirea atractivității turistice a urbei; altele cu caracter specific.

În raport cu importul de experiență occidentală, în Republica Moldova va fi nevoie însă și de o puternică voință politică, de implicare și de responsabilizare a tuturor actorilor care ar putea interveni în realizarea proiectelor de tip parteneriat public privat.

Bibliografie:

1. Legea Republicii Moldova cu privire la parteneriatul public privat nr. 179-XVI din 10.07.2008. // Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr. 165-166 din 02.09.2008.
2. Bult-Spiering M. Strategic Issues in Public-Private Partnerships: An International Perspective. Geert Dewulf, Blackwell Publishing; 1 edition (Jun 2006).
3. Ceban V. Cadrul legal și instituțional al Parteneriatului public-privat în Republica Moldova: evoluții și actualitate. Chișinău 2009.
4. Heiko F. Recomandările finale vizând cadrul parteneriatului public în Moldova. <http://www.pppmoldova.md/doc.php?l=ro&idc=12&id=80>.
5. Peters B. G. With a Little Help from our Friends: Public Private Partnership as Institutions and Instruments: In J. Pierre (ed.), Partnerships in Urban Governance, MacMillan Press Ltd 1998.
6. Yescombe E. Public-Private Partnerships: Principles of Policy and Finance. Published by Butterworth-Heinemann, Elsevier, 2007.
7. Manual on Fiscal Transparency. // www.imf.org/external/np/pp/2007/eng/051507m.pdf.
8. Public Private Partnerships the Government's Approach. // www.hm-treasury.gov.uk/mediastore/otherfiles/PPP2000.pdf, p.10.
9. The Canadian Council for PPP. // www.pppcouncil.ca/aboutPPP_definition.asp
10. <http://www.scribd.com/doc/27324834/Parteneriat-Public-Privat>
11. <http://ppi.worldbank.org>.
12. Литовченко С. Развитие государственно-частного партнерства и снижение предпринимательских и инвестиционных рисков. Москва 2009, с.106.