

PARTENERIATUL PUBLIC-PRIVAT: FORME, PROBLEME, ABORDĂRI



DR. ÎN ECONOMIE NATALIA PERCINSCHI,
CERC. ȘT. COORDONATOR, INSTITUTUL NAȚIONAL
DE CERCETĂRI ECONOMICE (INCE) , AȘM

PARTENERIATUL PUBLIC-PRIVAT (PPP) REPREZINTĂ O DIRECȚIE IMPORTANTĂ A DEZVOLTĂRII ECONOMIEI MONDIALE DE TIP INOVAȚIONAL. TRANZIȚIA MOLDOVEI PE CALEA INOVAȚIONALĂ DE DEZVOLTARE POATE FI REALIZATĂ NUMAI ÎN CONDIȚIILE COOPERĂRII STRĂNSE DINTRE STAT ȘI MEDIUL DE AFACERI. TOTODATĂ, INIȚIATORUL CREĂRII PARTENERIATULUI ÎN MATERIE DE INOVAȚIE AR TREBUI SĂ FIE STATUL.

Această poziție dominantă se explică prin faptul că statul:

- este interesat în dezvoltarea economiei inovaționale a țării, poate acționa ca factor de stabilizare. Mecanismele sale sunt întotdeauna relevante (mai ales în contextul crizei financiare și economice, atunci când investițiile private sunt reduse);
 - dispune de resurse semnificative;
 - creează mediul pentru inovație, subvenționează crearea ei (inovațiile sunt asociate cu costuri pe termen lung și riscuri mari);
 - poate acționa ca garant pe o parte serioasă de risc, în special în primele etape ale ciclului de inovare;
 - poate fi inițiator și organizator și, totodată, poate acționa în calitate de organ de reglementare a interacțiunilor inovaționale.

Factorii principali care contribuie la constituirea și dezvoltarea parteneriatului public-privat în economia de piață la etapa actuală. Parteneriatul dintre stat și sectorul privat are o tradiție lun-

gă – de la momentul apariției statului. Constituirea și dezvoltarea parteneriatului public-privat se datorează câtorva **factori de bază** [2], care contribuie la consolidarea rolului formelor de parteneriat în economia de piață la etapa actuală. Acești factori sunt:

1. *Privatizarea activelor de stat* – una dintre cele mai importante direcții de liberalizare economică. Acest curs a fost urmat, cum era și firesc, de majoritatea țărilor – în anii 1980-1990. PPP joacă un rol important, deoarece aceasta înseamnă privatizarea parțială a proprietății de stat și municipale și a serviciilor publice.

2. *Lipsa de resurse financiare suficiente.* Guvernele naționale nu au volume suficiente de resurse financiare pentru modernizarea, întreținerea și extinderea infrastructurii industriale și sociale. Însă implicarea mediului de afaceri în procesul de reproducere creează baza pentru transformarea ei structurală, orientată asupra dezvoltării complexului inovațional și investițional.

3. *Mobilitatea, viteza de adoptare a deciziilor, capacitatea de a inova, utilizarea inovațiilor tehnice și tehnologice de către mediul de afaceri* în comparație cu statul. Totodată, statul poate asigura susținerea întreprinderilor publice-privat, inclusiv prin pârghii economice.

Caracteristicile de bază ale parteneriatului public-privat sunt următoarele:

- părțile parteneriatului sunt statul, pe de o parte, și întreprinderile private – pe de altă parte;
- interacțiunea are loc pe bază legală oficială;
- interacțiunea oferă drepturi egale pentru ambele părți;
- proiectul are o orientare socială;
- în procesul de realizare a proiectelor în baza PPP, părțile își consolidează contribuțiile/aporturile și resursele.

Costurile și beneficiile, de regulă, sunt distribuite între părți, în proporții stabilite anterior. De regulă, inițiativa de organizare a PPP îi aparține statului, care urmărește să intereseze firmele private în par-

ticiparea la implementarea proiectelor social importante [6].

Forme concrete, metode și modele de aplicare a parteneriatului public-privat în economia modernă. Există o mare varietate de forme de parteneriat public-privat, care utilizează oportunități potențiale semnificative. Metodele și formele concrete de interacțiune pot fi diferite, în funcție de maturitatea și particularitățile naționale ale relațiilor de piață.

În baza consolidării experienței modelelor naționale și internaționale de parteneriat, s-a format următoarea clasificare a formelor de PPP [6].

Tabelul 1
Formele de organizare a parteneriatului public-privat, aplicate în economia modernă

Contracte de prestări servicii Pe termen scurt (1-3 ani)	contracte pentru executarea lucrărilor și prestarea serviciilor publice; atragerea companiilor private în realizarea problemelor specifice, soluționarea cărora este dificilă pentru stat (spre exemplu, la lichidarea urmărilor dezastrelor naturale)
Contracte de administrare Pe termen mediu (3-8 ani)	contract <i>pentru deservire</i> , conform căruia statul încredințează sectorului privat deservirea unui obiect; contractul <i>de administrare</i> , conform căruia statul încredințează sectorului privat administrarea unui obiect; contract „la cheie” – statul finanțează, iar sectorul privat se implică în proiectarea, construcția și administrarea obiectului
Contracte de arendă și transmitere temporară a drepturilor de proprietate Pe termen lung (8-15 ani)	leasingul: compania privată primește obiectul de la stat. Responsabilitățile chiriei și țin de deservirea, încasarea și transferarea plăților pentru utilizare către stat; acordul de împărțire a producției (transferul unei anumite părți din producție de către firmele private statului ca plată pentru dreptul de realizare a unui anumit proiect)
Acorduri de concesiune Pe termen lung (15-30 ani)	statul sau unitățile administrativ-teritoriale concesionează (transmite) unui investitor dreptul de prospectare, exploatare, valorificare sau restabilire a resurselor naturale, obiectelor de infrastructură, bunurile mobile și imobile proprietate publică a statului în schimbul unor redevențe în formă de plăți periodice
Corporatizarea Pe termen nedeterminat	participarea capitalului privat în întreprinderile de stat (întreprinderi mixte)

Sursa: Инновационный вектор экономики знаний. Науч. ред. Г. Ф. Унтура; А. В. Евсеенко. Рос. акад. наук, Сиб. отд. Ин-та эконом. и орг. пром. произв. Новосибирск; Изд-во СО РАН. 2011-279с. ISBN978-5-7692-1197-3

Cele mai moderne și mai de perspectivă forme de PPP sunt: *Fondul de investiții; Mega-proiectele și proiectele naționale; Structurile integrate (companii cu participarea statului).*

În practică, formele de PPP sunt foarte diferite: de la contractele individuale de stat până la sistemul de sprijin din partea statului a companiilor locale prin reglementarea tarifar-vamală, întâ-

ietatea producătorilor autohtoni la achiziționarea de echipamente din contul mijloacelor bugetare, stimularea exportului de tehnologii inovatoare și produse ale companiilor moldave și transferul tehnologiilor și produselor de către companiile străine.

Modelele de PPP sunt multiple și diverse. Principalele dintre acestea sunt prezentate în figura 1.

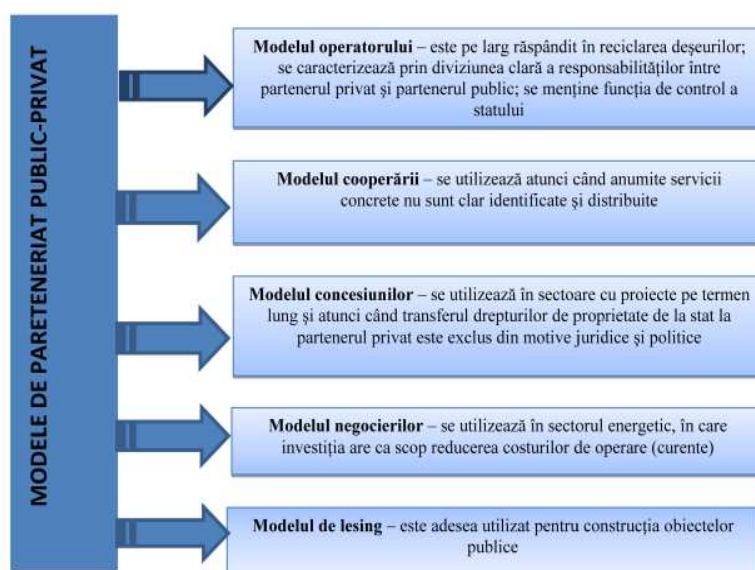


Fig.1. Modele de parteneriat public-privat

Sursa: Elaborată de autor după: Дерябина М. Государственно-частное партнерство: теория и практика // Вопр. экономики. –2008. – № 8. – с. 68-69.

În principiu, în viitor în Republica Moldova va fi posibilă utilizarea tuturor modelelor de parteneriat public-privat enumerate mai sus.

Baza legislativă și normativ-juridică privind parteneriatul public-privat. În tabelul 2 prezentăm etapele de dezvoltare a cadrului legislativ privind parteneriatul public-privat în diferite grupe de țări.

Tabelul 2
Cadrul legislativ privind PPP în diferite țări

Grupe de țări	Măsuri legislative privind PPP, realizate în diverse forme
Germania, Polonia, România, Cehia, Ungaria, Grecia, Brazilia, Coreea de Sud, Japonia, Argentina, Letonia, Moldova, Kârgâzstan, Federația Rusă, Ucraina	Sunt adoptate legi speciale privind parteneriatul public-privat
Italia, Marea Britanie, SUA, China, Bulgaria, Croația, Slovacia, India, Lituania, Azerbaidjan, Kazahstan, Uzbekistan	Exista unele acte legislative, care consolidează principiile de bază și instrumentele PPP
Austria, Armenia, Israel, Suedia, Siria, Estonia, Turkmenistan	Parteneriatul public-privat încă nu este reglementat prin legislație
Rusia și unitățile administrativ-teritoriale federale	Au fost adoptate proiecte de legi regionale. În Rusia a fost elaborată legea model „Cu privire la participarea subiecților Federației Ruse, învățământului municipal în cadrul proiectelor de parteneriat public-privat”. În lege au fost reflectate: definiția PPP; domeniul de aplicare a PPP; blocul de angajamente financiare, care în cadrul legislației bugetare pot fi asumate de către organele administrației de stat și municipale; principalele contracte pentru proiecte de PPP.
Kazahstan, Ucraina, Moldova , Kârgâzstan, Uzbekistan	Se elaborează intensiv mecanisme de asigurare normativ-juridică a PPP; se realizează un șir de proiecte de PPP; se creează bazele instituționale ale parteneriatului; se identifică condițiile și instrumentarul de aplicare a PPP regional. În Moldova, Kârgâzstan și Ucraina au fost adoptate legi privind parteneriatul public-privat

Sursa: elaborat de autor în baza studierii experienței străine.

De menționat faptul că Republica Moldova este una dintre primele țări în care au început să se pună bazele legislative ale parteneriatului public-privat. Astfel, în anul 1995, Parlamentul țării a adoptat *Legea cu privire la concesiuni*, concesiunea fiind cea mai principală și cea mai eficientă formă de PPP în toată lumea. În 2008 a intrat în vigoare *Legea „Cu privire la parteneriatul public-privat”*. Însă, cu toate că aceste două legi au fost adoptate, practic până în anul 2012 ele nu au funcționat. Acest lucru se explică prin neglijarea celor doi factori: *natura cadrului legislativ și lipsa bazei normativ-juridice*, care urmau să concretizeze și să reglementeze aplicarea legislației în practică (instrucțiuni, ghiduri, directive, regulamente, contracte tip etc.). Cele două legi privind PPP nu au fost interconexe și nici armonizate cu alte legi ale țării.

Până în prezent, în legislația Republicii Moldova, termenul „PPP” nu are încă o definiție legală clară, de aceea este interpretat foarte ambiguu. *Legea în vigoare „Cu privire la parteneriatul public-privat”* oferă o definiție a PPP, a proiectelor de parteneriat public-privat, formelor posibile de realizarea a acestuia, stabilește principiile, ordinea și condițiile de interacțiune a partenerilor publici și privați la încheierea și realizarea contractelor privind PPP, sunt determinate condițiile contractelor de PPP, garantarea drepturilor și intereselor legitime ale partenerilor publici și privați. Proiectul de lege are drept scop identificarea regulilor unice și clare de joc pentru participanții la proiectele PPP, care sunt garanții suplimentare pentru investitorii privați.

Factorii (barierele) care împiedică și limitează dezvoltarea PPP în Republica Moldova. Studiul privind problemele funcționării parteneriatului public-privat în Republica Moldova, realizat în baza interviurilor cu experți în domeniu, a permis să fie identificate mai multe bariere în dezvoltarea parteneriatului public-privat.

1. Lipsa unei noțiuni, concepții și tactici comune, care ar descrie parteneriatul în R. Moldova ca pe o formă de realizare a modelului de economie mixtă. Parteneriatul va fi într-adevăr eficient în condiții de claritate deplină și previzibilitate a strategiei pentru dezvoltarea durabilă a țării. Este necesar de a schimba mentalitatea în înțelegerea și realizarea practică a funcțiilor de drept public ale statului.

2. Mediul instituțional-juridic limitat de dezvoltare a parteneriatului public-privat. Legislația națională care reglementează interacțiunile dintre partenerul public și partenerul privat este imperfectă. De aceea, este necesar de a elabora norme juridice care ar reglementa și proteja informațiile ambelor părți (statul și mediul de afaceri).

3. Lipsa comenzilor permanente pe termen lung pentru realizările tehnologice și inovaționale, care împiedică crearea PPP, în special, în sectoarele inovațional-tehnologice. Aceasta conduce la faptul că capitalurile mari, practic, nu sunt implicate în realizarea proiectelor inovaționale.

4. Lipsa unor abordări comune față de definițiile formelor de interacțiune a sectorului de stat cu mediul de afaceri, realizate în baza de PPP:

- existența erorilor sistemice în procesul de constituire a interacțiunilor cu mediul de afaceri, care provoacă neîncrederea investitorilor și nu permit de a realiza proiecte potențial avantajoase și necesare partenerului public;
- lipsa competențelor adecvate departamentelor, care acționează în calitate de parte a relațiilor de parteneriat cu mediul de afaceri;
- insuficienta dezvoltare a instituțiilor care asigură realizarea relațiilor de proprietate.

5. Lipsa unui sistem permanent de interacțiune dintre mediul de afaceri și stat. Nu există o înțelegere clară a relației dintre sarcinile politicii investiționale de stat și factorii de dezvoltare.

6. Existența reală a diferențierii în preferințe. În condițiile unei Constituții unice, diverse entități ale relațiilor de piață beneficiază de drepturi diferite. Spre exemplu, companiile private mari și corporațiile publice funcționează în temeiul dreptului public, beneficiind de o varietate de privilegii, care nu sunt disponibile pentru întreprinderile mici și mijlocii.

7. Administrative. Lipsa de interes a funcționarilor de stat în dezvoltarea PPP, deoarece participantul la PPP este protejat prin legislația în vigoare de funcționarii de stat, fapt ce îngustează substanțial sfera de activitate a corupției. *Legea cu privire la contractele de concesiune elimină posibilitatea funcționarilor de stat de a contacta personal cu cetățenii angajați în parteneriatul respectiv.*

8. Nivelul înalt al corupției în toate sectoarele, sferele, regiunile, municipalitățile, care poartă deja un caracter sistemic și conduce la utilizarea

ineficientă a mijloacelor financiare. Pentru a lupta realmente împotriva corupției este nevoie de un cadru juridic clar, de dorință și angajament nedisimulat.

9. Pregătirea slabă a cardelor. Lipsa de cunoștințe în rândul funcționarilor publici în domeniul pregătirii, încheierii și mentenanței proiectelor de PPP. În prezent, asemenea cadre nu sunt pregătite în instituțiile din Republica Moldova, deoarece nu există profesori calificați, manuale și materiale didactice suficiente. Cunoștințele funcționarilor de stat se limitează, în principal, la capacitatea de a evalua venitul actualizat net al unui proiect de PPP în baza cunoscutelor tehnici de evaluare a proiectelor de investiții. Funcționarii de stat sunt obligați să înțeleagă din punct de vedere profesional problemele politice, conceptuale și strategice în ceea ce privește rolul și locul PPP în planurile de dezvoltare pe termen lung a țării, să cunoască abordările sofisticate de partajare a riscurilor între parteneri, să evalueze implicațiile financiare ale proiectului, să știe a alege cea mai bună formă de parteneriat, să poată negocia cu partenerii din mediul de afaceri. Contractele de PPP sunt documente juridice complexe, astfel încât de buna pregătire și de competența funcționarilor de stat depinde în mare măsură realizarea proiectelor și atingerea interesului public.

10. Lipsa pozițiilor clar definite cu privire la responsabilitățile părților și compensarea reală a pierderilor la realizarea achizițiilor publice (în Legea cu privire la concesiuni și în alte contracte). În acest sens, este necesar de a spori rolul statului în ceea ce privește crearea condițiilor favorabile și facilităților necesare pentru reducerea cheltuielilor, promovarea noilor produse pe piață, aplicarea experienței pozitive a țărilor străine în acest domeniu.

Deși statul promovează o politică activă în această direcție, totuși în Republica Moldova cele mai multe structuri private sunt încă slab implicate în activități de PPP și, de obicei, nu iau în considerare experiența internațională sau soluțiile inovaționale ale altor țări. Situația dată nu mai poate fi tolerată, ținând cont de faptul că parteneriatul public-privat reprezintă un instrument esențial de atragere a investițiilor private în sectorul public pentru realizarea proiectelor de interes public, creșterea eficienței

și calității lucrărilor și serviciilor publice, precum și a altor activități de interes public orientate spre utilizarea eficientă a patrimoniului public și a finanțelor publice.

În țara noastră, economia căreia are nevoie de stimulente serioase pentru a depăși situația de criză, realizarea parteneriatelor public-private poate aduce rezultate vizibile în atragerea unor investiții în infrastructură și în alte domenii, aplicarea managementului privat în sectorul public, diversificarea și creșterea calității serviciilor publice.

Parteneriatul public-privat în domeniul inovării tehnologice este esențial pentru creșterea competitivității economiei. De aceea considerăm ca fiind necesar să se elaboreze un cadru specific pentru:

- a facilita punerea PPP în aplicare și a asigura împărțirea riscurilor și responsabilităților între părțile interesate din domeniul public și cel privat;
- a garanta accesul la finanțări prin intermediul subvențiilor, al achizițiilor publice sau al investițiilor.

REFERINȚE

1. Legea Republicii Moldova „Cu privire la parteneriatul public-privat” nr. 179 din 10.07.2008, publicată: 02.09.2008 în Monitorul Oficial nr. 165-166.
2. GERRARD, Michael B. *What are public-private partnerships, and how do they differ from privatizations?* // Finance & Development. – 2001. – Vol. 38. – № 3. <http://www.imf.org/external/pubind.htm>.
3. Report to Congress on Public-Private Partnerships. US Department of Transportation. – 2004. P.10. <http://www.fhwa.dot.gov/reports/pppdec2004/>.
4. ВАРНАВСКИЙ, В.Г. *Партнерство государства и частного сектора: формы, проекты, риски* / В.Г. Варнавский. – М.: Наука. – 2005. – 325 с.
5. ДЕРЯБИНА, М. *Государственно-частное партнерство: теория и практика* // Вopr. экономики. – 2008. – № 8. – С. 64–78.
6. *Инновационный вектор экономики знаний*. Науч. ред. Г.Ф. Унтура; А.В. Евсеенко. Рос. акад. наук, Сиб. отд. Ин-та эконом. и орг. пром. произв. Новосибирск; Изд-во СО РАН. 2011-279с. ISBN 978-5-7692-1197-3.
7. Public-Private Partnerships: Financing a Common Wealth. – Wash., 1985. – P. 67.

REZUMAT

Parteneriatul public-privat: forme, probleme, abordări. Parteneriatul public-privat reprezintă o direcție importantă a dezvoltării economiei mondiale de tip inovațional. Tranziția Moldovei pe calea inovațională de dezvoltare poate fi realizată numai în condițiile cooperării strânse dintre stat și mediul de afaceri. Totodată, inițiatorul creării parteneriatului în materie de inovație ar trebui să fie statul. În practică, formele de PPP sunt foarte diferențiate: de la contractele individuale de stat până la sistemul de sprijin din partea statului a companiilor locale prin reglementarea tarifar-vamală, întâietatea producătorilor autohtoni la achiziționarea de echipamente din contul mijloacelor bugetare, stimularea exportului de tehnologii inovatoare și produse ale companiilor moldave și transferul tehnologiilor și produselor de către companiile străine.

ABSTRACT

Public-Private Partnership: Forms, Problems, Approaches. Public-private partnership is an important direction of development of the world innovation-type economy. Moldova's transition to innovative development path can be achieved only under close cooperation between the state and business environment. However, the initiator of creation of the partnership in terms of innovation should be the state. In practice, the forms of PPP are highly differenti-

ated: from individual state contracts to state support system of local companies through tariff-customs regulation, the primacy of domestic producers to purchase equipment from the budget, stimulation of the export of innovative technologies and products of Moldovan companies and transfer of technologies and products by foreign companies.

РЕФЕРАТ

Государственно-частное партнерство: формы, проблемы, подходы. Государственно-частное партнерство является важным направлением развития мировой экономики инновационного типа. Переход Молдовы на инновационный путь развития может быть достигнут только в условиях тесного взаимодействия между государством и бизнесом. При этом инициатором создания партнерства в области инноваций должно выступать государство. На практике формы ГЧП весьма многочисленны и разнообразны: от индивидуальных государственных договоров до системы поддержки местных компаний со стороны государства посредством таможенно-тарифного регулирования, конкурентные преимущества отечественных производителей при закупке оборудования за счет бюджетных средств, стимулирование экспорта инновационных технологий и продукции молдавских компаний, а также передача технологий и продукции иностранными компаниями.