



UNIVERSITATEA ALEXANDRU IOAN CUZA

FACULTATEA DE ECONOMIE ȘI ADMINISTRAREA AFACERILOR

ȘCOALA DOCTORALĂ DE ECONOMIE ȘI ADMINISTRAREA AFACERILOR

**Parteneriatul public-privat, o soluție pentru dezvoltarea comunităților
locale din România**

Conducător de doctorat: Prof. univ. dr. hab. Cristina Teodora ROMAN

Doctorand: Elena BIZIM căs. SURDU

I. Literature review

I.1. Limite conceptuale în ceea ce privește Parteneriatul Public Privat în România

Globalizarea și europenizarea sunt termeni cu un spectru larg de utilizare printre politicieni, comentatori și oameni de știință deopotrivă (Rosamond, 2003). În contextul actual al globalizării, managementul resurselor de la nivel instituțional dobândește valențe importante. Astfel, se remarcă predispoziția opiniei publice la discuții și critici cauzate de lipsa de transparență, gradul ridicat de corupție ori lipsa credibilității la nivelul autorităților publice din România (Slabu, 2018).

Abdelhalim Boussabaine afirma că în ultimele două decenii, cererea de servicii publice a crescut dramatic, iar această creștere nu a fost echilibrată de disponibilitate pentru a finanța serviciile necesare pentru creșterea economică, dezvoltarea și bunăstarea societății civile (Boussabaine, 2013). Se poate observa ca evoluția societății contemporane este indubitabil în legătură directă cu modul în care administrația publică locală din România răspunde exigențelor sociale, iar parcursul acesteia depinde în proporție covârșitoare de obiectivele stabilite în scopul acoperirii nevoilor interesului public. Numeroase studii analizează factorii care determină partenerii privați să investească în proiecte cu statul (Albalade, 2014). Plecând de la această dihotomie public-privat putem observa un calup consistent de condiții contractuale care fac diferența în alegerea ca partener de afaceri statul.

În doctrina de specialitate se creionează o serie de *definitii* ale Parteneriatului Public-Privat, fiind general agreat ca fiind o formă de cooperare între o autoritate publică și sectorul privat, respectiv organizații neguvernamentale, asociații ale oamenilor de afaceri, ori companii, pentru realizarea unui proiect care produce efecte pozitive pe piața forței de muncă și în dezvoltarea locală (Institutul pentru Politici Publice, 2004). Balogh definește parteneriatul public-privat ca fiind forma de cooperare între autoritățile publice și mediul de afaceri, în scopul asigurării finanțării, construcției, renovării, managementului, întreținerii unei infrastructuri sau furnizării unui serviciu (Balogh, 2003). S-a constatat că deși s-au elaborat o serie de bune practici în domeniu, la nivel european nu există unitate de reglementare asupra parteneriatului public-privat și nici o definiție clară și concisă a conceptului.

În mod fundamental, parteneriatul public-privat asigură serviciul public în totalitate sau parțial, în funcție de fondurile private atrase și face apel la know-how-ul sectorului privat.

Cooperarea dintre sectorul public și cel privat poate lua forme diverse. Este de semnalat și faptul că interdependențe complexe guvernează și relațiile din interiorul sectorului public, conectate la dezvoltările serviciilor publice. (mfinante.gov.ro)

Brinkerhoff și Brinkerhoff (2011, p. 4) ofera o definiție sintetică a PPP, făcând referire la: (a) existența unor obiective determinate și agreeate de ambii parteneri; (b) faptul că deciziile sunt luate prin colaborare și consens; (c) existența unor structuri și procese non-ierarhice și orizontale; (d) existența unor relații formale (contractuale) și informale (bazate pe încredere și bună colaborare); (e) interacțiuni între parteneri; și (f) responsabilitate comună pentru rezultat

Relave și Deich (2007, p. 8) consideră că toate PPP eficiente au în comun următoarele trăsături: (a) reprezentanții sectorului public și ai celui privat se coalizează în jurul unor interese/obiective comune; (b) partenerii contribuie cu timp, bani, expertiză sau alte resurse; (c) partenerii lucrează în comun pentru atingerea obiectivelor/intereselor comune; și (d) partenerii împart puterea decizională și responsabilitățile.

Doctrina ne arată că existența și evoluția parteneriatului public-privat datează de secole. Sectorul privat în participațiune cu sectorul public livrează date încă din vremea Imperiului Roman, când au fost contractați investitori privați pentru a pune în operă câteva proiecte reprezentative ale sectorului public (Kyei, Chan, 2021).

Parteneriatul public-privat este deseori văzut ca un panaceu pentru multiple probleme ale administrației publice locale (Moldovan, 2017)

Cu toate acestea, până în prezent, fondurile Uniunii Europene au fost puțin utilizate pentru parteneriate public-private (Kyei, Chan, 2021). În ciuda faptului că politica Comisiei încurajează de câțiva ani utilizarea parteneriatelor public-private (de exemplu, strategia Europei 2020) ca potențial mijloc eficient de realizare a proiectelor, s-a constatat că în perioada 2000-2014 s-au contractat doar 84 de PPP-uri. Costul total per proiect a fost de 29,2 miliarde de euro, din care 5,6 miliarde de euro în finanțare de la Uniunea Europeană. Granturile din Fondul Structural și de Coeziune au fost principala sursă de finanțare a UE, urmate de instrumentele financiare - adesea în cooperare cu Banca Europeană de Investiții (BEI).

În ultimii ani, conceptul de parteneriat public-privat a făcut obiectul unor reglementări legislative în cadrul țărilor din Uniunea Europeană, inclusiv România, în anul 2016 fiind adoptat un act normativ care îl reglementează. Programul de guvernare 2021-2024 al României dezvăluie, ca prim obiectiv, implementarea măsurilor reformatoare din Programul Național de

Redresare și Reziliență care vizează *îmbunătățirea capacității instituționale, digitalizarea și debirocratizarea relațiilor cetățenilor cu instituțiile statului, creșterea siguranței transportului, îmbunătățirea infrastructurii, guvernanză corporativă etc.*

În ultimele trei decenii au apărut mai multe forme de parteneriate public-private (PPP). Cele mai multe dintre aceste modele inserează condiții contractuale echilibrate din punct de vedere obligațional, părților din proiect. În esență, diferite țări au personalizat modelele existente pentru a se potrivi nevoilor lor. Mai mult decât atât, tipul de model PPP adoptat într-o țară depinde în mare măsură de obiectivele țărilor gazdă și nivelul așteptat de participare a sectorului privat (Li, 2003).

Middleton afirma că în acordurile PPP, există o relație continuă sau pe termen lung între părțile contractante. Acest lucru se datorează faptului că contractele PPP au la bază un contract de concesiune de obicei pe o perioadă de peste 10 ani (Middleton, 2000).

Doctrina ne arată că existența și evoluția parteneriatului public-privat (PPP) datează de secole. Sectorul privat în participațiune cu sectorul public livrează date încă din vremea Imperiului Roman, când s-au contractat investitori privați pentru a pune în operă câteva proiecte reprezentative ale sectorul public (Kyei, Chan, 2021). În acest context, anumite voci din sfera academică au afirmat că acest concept al PPP datează din secolul 17, fiind o practică uzuală în Franța, U. K. și America de Nord, în secolul 20 (Yescombe, 2011).

Pornind de la Tratatul de la Maastricht din anul 1992, statele membre ale Uniunii Europene de astăzi, au încheiat primele PPP, forțate fiind, evident, de constrângerile bugetare puternice și de criza economică de la acea vreme. În acest context socio-economic, statele s-au văzut nevoite să își reducă cheltuielile, bugetele fiind considerabil diminuate (Levai, 2012).

Steiss sugerează că un management strategic în domeniul autorităților publice ar trebui să fie văzut ca fiind o vedere per ansamblu a sistemului și nu doar ca un proces de alegere dintre planurile alternative pe termen lung (Steiss, 2003).

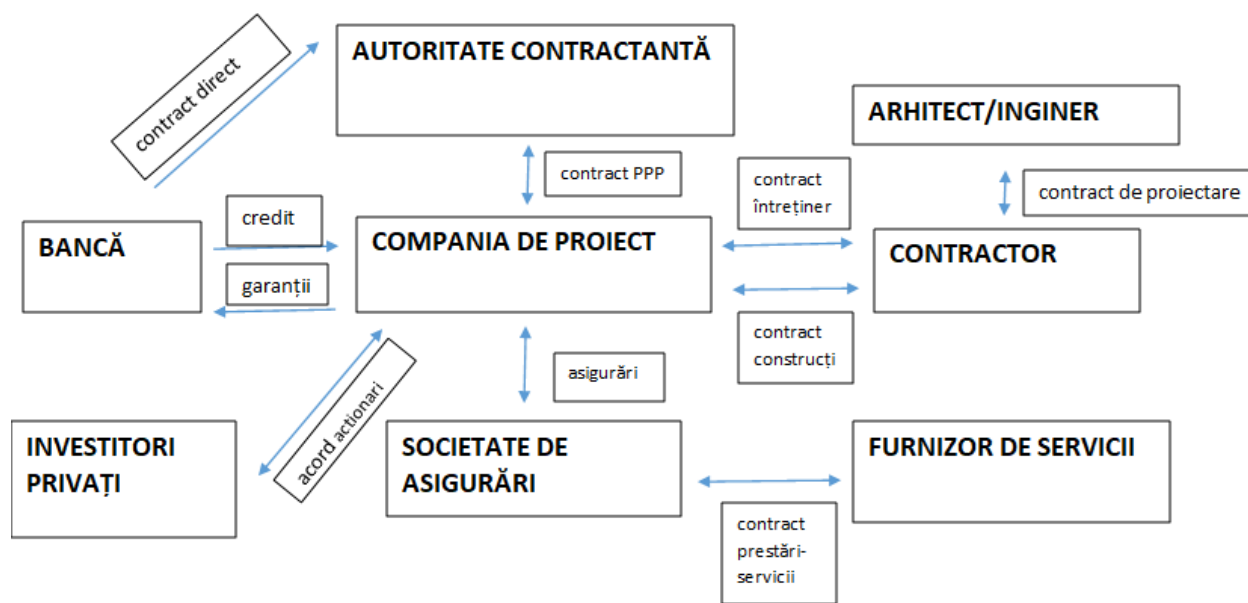
Organizația pentru Cooperare și Dezvoltare Economică (OCDE) stabilește într-un studiu publicat, că parteneriatele public-privat sunt angajamente contractuale pe termen lung, între guvern ori autorități publice locale și un partener privat, în temeiul cărora acesta din urmă prestează și finanțează servicii publice utilizând un activ fix, cu partajarea riscurilor asociate.

Având în vedere definiția furnizată, parteneriatele public-private pot proiecta o gamă largă de obiective în variate sectoare, spre exemplu cel al transporturilor, al entităților sociale sau cel al sănătății (Constantinescu, 2012).

În anul 2018, Guvernul României a reglementat încheierea, derularea și încetarea parteneriatului public-privat prin intermediul Ordonanței de urgență nr. 39/2018 privind parteneriatul public-privat. Contractul de parteneriat public-privat are ca obiect realizarea ori reabilitarea și extinderea unor bunuri ori servicii care vor aparține patrimoniului partenerului public (gov.ro).

În spațiul public s-a afirmat că parteneriatul public-privat reprezintă un mecanism economic de asociere dintre doi jucători importanți: unul public și unul privat, având un scop comun și anume realizarea unui bun sau serviciu public. Factorii decizionali ai acestui tip de parteneriat sunt: legislația națională specifică, politica macroeconomică a guvernului și modul de organizare al administrației publice.

Fig. 1 Structura unui contract PPP



Sursa: Ministerul de Finanțe al României

În anul 2004, Comisia Europeană a publicat în Cartea Verde aspecte privind parteneriatul public-privat și cadrul contractual al achizițiilor publice și concesiunilor, fiind definatorii următoarele elemente:

- mecanismul PPP este caracterizat de durata relativ lungă de derulare a raporturilor contractuale, conlucrarea sectorului public cu cel privat, prin unificarea resurselor financiare și echilibrarea asumării riscurilor de proiect.

- obligativitatea aplicării principiilor specifice și legislației în vigoare a atribuirii contractelor de achiziții publice.

- realizarea a două tipuri de parteneriate public-private:

1. *parteneriatul public privat contractual*, în acest caz nefiind necesară compania de proiect;

2. *parteneriatul public privat instituțional*, în acest caz fiind imperios necesară implementarea printr-o companie de proiect, în cadrul căreia partenerul public este acționar.

Principalii piloni ai procesului de elaborare și implementare a strategiilor de dezvoltare locală sunt: administrația publică locală, comunitatea locală, reprezentanți ai societăților comerciale și reprezentanți ai societății civile.

Conform opiniei Central Europe Energy Partners (CEEP) ceea ce nu se poate obține prin proceduri standard de achiziții publice, se implementează prin parteneriate public-private.

Câteva dintre beneficii, în favoarea popularizării acestor tipuri de parteneriate ar putea fi:

- concretizarea unui program de investiții în timp record, având în vedere că parteneriatele public-private reușesc să dispună de finanțări suplimentare semnificative, adiacente bugetelor tradiționale;
- diminuarea riscurilor asumate și reducerea costurilor pe durata desfășurării lucrărilor contractate pentru partenerul din sectorul public;
- îmbinarea expertizei profesionale dintre cele două sectoare, public și privat într-un mod eficient și optimizat, care să scurteze durata de execuție a lucrărilor.

Remo Dalla Longa consideră că viitorul va fi marcat de parteneriatul public-privat aplicat structurii urbane. (Longa, 2011).

Există voci care afirmă că ar trebui reinventat modelul social european, în sensul că se impune optimizarea sistemului de protecție socială, prin uzitarea parteneriatul public privat, învederând faptul că acest proces combină beneficii pe segmentul competitivității și eficienței, reușind să crească responsabilizarea privind cheltuirea banului public.

Procesul de achiziție a proiectelor PPP diferă de la o țară la alta și în mare măsură depinde de reglementările și politica țării gazdă. Cu toate acestea, aproape toate proiectele PPP vor urma un proces de achiziție similar, fiind necesară parcurgerea următoarelor etape principale:

1. Etapa de inițiere a proiectului;
2. Etapa de achiziție;
3. Etapa de construcție;
4. Etapa de operare și transfer (Kyei, Chan, 2021).

În cazul oricărui parteneriat public-privat, trebuie să analizăm situația din două perspective diferite:

1. O *perspectivă politică* ce vizează ca scop final îndeplinirea unor țeluri ale comunității locale, astfel încât, cu cât este un PPP mai complex, cu atât acesta are un aport semnificativ în privința capitalului de investiție și atrage, de asemenea, acorduri instituționale noi.

2. O *perspectivă operațională*, care îmbracă la rândul său trei forme:
 - *joint venture* între instituția publică și societatea comercială ori ONG-uri;
 - propunerea partenerului privat în beneficiul public;
 - propunerea reprezentantului administrației publice locale pentru dezvoltarea activității private în interes public (Senatul României, 2009).

Dan Constantinescu relatează că există controverse cu privire la acest tip de parteneriat și că în realitate, lucrurile nu sunt precum ne sunt prezentate în teorie. Există opinii conform cărora funcționarea parteneriatului ar fi condiționată de compatibilitatea scopului final al partenerilor. De asemenea, abordarea empirică relevă un alt punct nevralgic și anume acela că, succesul încheierii unui asemenea PPP depinde în proporție covârșitoare de factorul politic ori de afinitățile funcționarilor publici din respectiva unitate administrativ teritorială (Constantinescu, 2012). Deși organizațiile publice/ non-guvernamentale și private românești au dezvoltat multiple forme de colaborare în decursul a ultimilor ani se poate observa ca puține dintre aceste proiecte s-au concretizat într-un parteneriat public-privat veritabil. Acest *esec politic* (Moldovan, 2017) devine cu atât mai pregnant și mai evident pe măsură ce se constată ca a existat un cadru legal încă din anul 2010, când s-a promulgat primul act normativ

ce reglementa PPP (Legea nr. 178/2010) ulterior fiind abrogat de actuala lege a parteneriatului public privat, Legea nr. 233/2016.