

PARTENERIATUL PUBLIC PRIVAT, SOLUTIE VIABILA PENTRU FINANTAREA PROIECTELOR DE INVESTITII IN INFRASTRUCTURA

Mirela Madalina STOIAN
Conferentiar dr.ing., U.T.C.B.

Abstract: Public–private partnership (PPP) expresses a way of cooperation between a public authority and private sector, nongovernmental organizations, business associations or companies, for a project that produces positive effects on the labor market and in local development. European experience shows that PPP projects can be implemented in a variety of sectors: transport (highways, airports, ports, railways, urban transport), water and wastewater, solid waste, heating, health (hospitals), education, defense, administrative buildings, national security (jails), tourism.

Regarding Romania, from a purely comparative perspective, could be placed in a position that, in view of internal and external business environment could be considered as very promising. Sure, the difference in experience (in substance and time) between the UK and other countries leaves no doubt on top of implementing PPP projects.

I.FINANTAREA PROIECTELOR DE INVESTITII

Investitiile, ca promotor al inovatiei si progresului, reprezinta o componenta din ce in ce mai importanta in functionarea economiei de piata. O axioma prezenta in teoriile economice clasice si dovedita de practica este aceea ca dezvoltarea economica depinde esential de consecventa si amploarea investitiilor. *Decizia de a investi* se naste din necesitatea sau interesul de a realiza o investitie. Orice decizie de a investi trebuie subordonata obiectivului major al finantelor private: *maximizarea valorii firmei si a averii actionarilor*. Modul in care o organizatie creste si se dezvolta, capacitatea de a supravietui si chiar de a fi competitiva depinde de capacitatea de a genera constant fluxuri de idei pentru noi produse, produse mai bune sau cu costuri mai mici, adica de a lua cele mai bune decizii de investitii. O astfel de decizie este bazata pe mai multe considerente:

- “sistemul valoric”(valoarea in timp a banilor),
- *contextul economic al proiectului,*
- *perspectiva investitorilor,*
- *modalitatile de finantare, riscuri,*
- *caracterul de previziune al fluxurilor de intrare si iesire,*
- *contabilizarea performantei,*

diverse comparatii cu oportunitati investitionale alternative in functie de resursele disponibile comparatii numite generic costul de oportunitate al investitei.

Finantarea proiectelor de investitii poate fi definita ca finantarea unui proiect de investitii de capital, separabil din punct de vedere economic si legal, în care fluxurile de numerar rezultate din proiect reprezinta sursa de fonduri pentru plata serviciului datoriei si a celor care au investit capital în actiunile proiectului.

II. PARTENERIATUL PUBLIC-PRIVAT

In ultimul deceniu, in Europa, modelul de finantare prin concesiuni/parteneriate public privat (PPP) a dobandit putere in mai multe domenii din sectorul public din dorinta acestuia de a beneficia de know-how-ul si metodele de lucru ale sectorului privat. Modelul PPP este, de asemenea, perceput ca raspunzand nevoii de finantare privata pentru sectorul public, care a pierdut din putere si coerenta in timpul crizei economice globale.

Parteneritul public-Privat apare ca formula cea mai adecvata de atragere si implicare a capitalului privat in realizarea unor investitii publice., iar formula juridica pe care o imbraca aceasta conlucrare si colaborare intre sectorul public si cel privat este *contractul de parteneriat public-privat*.

Sistemul de parteneriat public-privat la nivel local, dupa modelul pe care il intalnim in prezent, se contureaza la inceputul anilor `80 ai sec XX in Europa Occidentala si SUA sub forma cooperarii între autoritatile locale si sectorul privat pentru implementarea unor proiecte ca reabilitarea zonelor industriale aflate in declin. Concomitent, apar acte publice, legi pentru a da un suport initiativelor locale. Un exemplu in acest sens este legea publica din SUA „*Job Trening Partnership Act*”, care a intrat in vigoare la 1 octombrie 1983, lege ce reglementeaza colaborarea între autoritati si sectorul de afaceri pentru furnizarea de servicii de formare profesionala in folosul adultilor si tinerilor dezavantajati economic, muncitorilor someri, precum si altor persoane care intampina dificultati in angajare.

Un alt exemplu de parteneriat public-privat il constituie si modelul irlandez ce s-a conturat initial la nivel national 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 doua programe: „*National Program for Economic and Social Progress – PESP*”, 1990-1993 si „*Program for Competitiveness and Work*”, 1994-1996.

In Franta, sistemele de parteneriat au o lunga traditie, prin colaborarea între autoritati si sectorul privat in privinta concesiunii bunurilor publice, inca de la sfarsitul secolului XIX si inceputul secolului XX, perioada in care s-a format doctrina franceza a serviciilor publice.

Este interesant de precizat ca Franta, desi are o contributie de pionerat in domeniul parteneriatului public-privat, nu si-a dezvoltat cadrul institutional decat într-un palier îngust, respectiv in domeniul concesiunii serviciilor publice, cu precizarea ca acest model nu isi gaseste corespondent in sistemul de *common law*.

Se poate spune ca, ***parteneriatul public-privat*** exprima o modalitate de cooperare între o autoritate publica si sectorul privat, respectiv organizatii neguvernamentale, asociatii ale oamenilor de afaceri, ori companii, pentru realizarea unui proiect care produce efecte pozitive pe piata fortei de munca si in dezvoltarea locala.

Intrucat domeniile de cooperare sunt diverse, conceptul de parteneriat public-privat nu trebuie asimilat cu forma juridica de realizare a unei afaceri (activitati cu scop lucrativ), cum sunt societatile comerciale sau asocierile in participatiune. Pe de alta parte activitatile ce se pot desfasura sub titulatura de parteneriat public-privat pot avea ca scop obtinerea unui profit, cum este orice afacere, dar pot avea in vedere si activitati care nu urmaresc obtinerea unui profit.

Parteneriatul reprezinta asadar un instrument de colaborare ce se concretizeaza intr-un proiect de imbunatatire a serviciilor publice. Parteneriatul nu trebuie analizat si definit exclusiv dupa natura activitatii desfasurate, caracterul ei (profitabila, neprofitabila), ori in functie de contractul prin care se realizeaza, intrucat parteneriatul se situeaza pe un palier politic, nicidecum juridic sau financiar.

In privinta rezultatelor, parteneriatul constituie premisa asigurarii coerentei aplicarii unor programe si a transparentei realizarii lor. In acelasi timp, parteneriatul contribuie implicit la intarirea sistemului de guvernare si la dezvoltarea locala.

Parteneriatul public-privat poate reprezenta:

1. “un acord intre sectorul public si cel privat in scopul elaborarii unui proiect ori furnizarii unui serviciu, care in mod traditional este furnizat de sectorul public”;
2. “intelegere/contract („arrangement”) intre o autoritate publica („State authority”) si o persoana („person/partner”) pentru a proiecta, construi un bun („asset”) impreuna cu operarea serviciilor legate de acel bun sau numai pentru unele din aceste operatiuni legate de exploatarea acelui bun, fie pentru a transfera un interes sau parti de interes cu privire la un bun catre o persoana privata” (Legea irlandeza din 2002 privind raporturile de parteneriat public-privat: Public Private Partnership Arrangements Act 2002);
3. „relatie pe termen mediu si lung intre sectorul public si cel privat (incluzand sectorul comunitar si voluntar) ce implica impartirea riscurilor si castigurilor si utilizarea functiilor multisectoriale, expertizei si finantelor pentru furnizarea unui serviciu”;
4. „preluarea de catre sectorul privat a activitatilor din sectorul public prin orice forma (parteneriat ori preluarea actiunilor)”, utilizarea „Initiativelor de Finantare Privata” (Private Finance Initiative – PFI) ori a altor „aranjamente”, precum concesiunea serviciilor publice, mentinerea, constructia de „infrastructuri necesare”, inclusiv vanzarea serviciilor publice sau alte forme de parteneriat.

Asemanator legii irlandeze din 2002, legea romana (O.G. nr. 16/2002) nu defineste propriu-zis parteneriatul, ci descrie situatiile pe care le acopera un parteneriat, respectiv: *proiectare, finantare, constructie, exploatare, intretinere si transfer al oricarui bun public* (adica al infrastructurii fizice care faciliteaza furnizarea unui serviciu public). Prin urmare, legea romana se apropie de teoria contractualista in intelegerea parteneriatului, abordare majoritara dupa cum se poate observa si in textul unor legi straine, documente, ghiduri ori rapoarte, cu diferenta ca in Romania un PPP se refera strict la realizarea unei investitii intr-un bun public sau privat al statului si la exploatarea acestui bun, ceea ce ingusteaza sfera sa de aplicare. Un PPP este in principal o tranzactie care transfera responsabilitatea generala pentru furnizarea unui serviciu public sau pentru realizarea unei investitii cu scop comercial catre o companie privata, in timp ce autoritatea publica competenta isi pastreaza responsabilitatea politica, devenind partener la profit si pierderi, putand fi incluse aici structuri precum contractele de asociere in participatiune, contractele de inchiriere, contractele de leasing, contractele de joint-venture, contracte de proiectare si constructie etc.



Fig.1 Structura unui contract PPP

III. TIPURI DE PARTENERIATE EXISTENTE

Tipologia PPP prezinta particularitati in functie de sistemul administrativ existent, studiul descentralizarii serviciilor publice si nivelul dezvoltarii capitalului social. Se pot distinge urmatoarele tipuri de PPP:

1. Parteneriate de tip “orizontal” realizate la nivel local intre autoritatea administratiei publice locale de la nivelul de baza cu societatea civila si/sau comunitatea de afaceri si care se realizeaza pentru:

- executarea de catre sectorul privat a unor actiuni de orice tip finantate de sectorul public pentru ocuparea fortei de munca si dezvoltare locala;
- realizarea unor investitii in infrastructura;
- operarea unui serviciu public in sistem privat;
- preluarea sub orice forma a activitatilor din sectorul public de catre operatori privati.

Aceste operatiuni se realizeaza utilizand contractul de concesiune, BOT (Build-Own-Transfer, Constructie-Posesie, Transfer) sau orice alte variante de contract care initial derivau din concesiune, precum si inchirierea ori vanzarea de actiuni emise de o companie de interes local.

2. Parteneriate de tip “vertical” care se incheie intre mai multe niveluri ale administratiei publice (nivelul de baza si nivelurile superioare) si sectorul privat. Aceste parteneriate joaca un rol esential in realizarea proiectelor finantate din fonduri pre-structurale si fondurile structurale destinate dezvoltarii regionale si locale.

Forme juridice de realizare a parteneriatului, conform practicii internationale si legislatiei romane:

- a. **Concesiunea.** Este “forma clasica” de realizare a unui parteneriat public-privat, in sistemul de drept roman. In legislatia noastra, concesiunea este reglementata de legea nr. 219/1998. Trebuie precizat ca dispozitiile legale ce reglementeaza concesiunea nu sunt luate in considerare de O.G. nr. 16/2002 privind realizarea contractelor de parteneriat public-privat. Explicatia consta in reglementarea unor tipuri de contracte prin care se realizeaza PPP care deriva din concesiune.
- b. **BOT (Build-Own-Transfer)** – deriva din concesiune, dupa cum s-a precizat anterior si este “*un contract incheiat intre o autoritate publica cu un “concesionar” pentru infiintarea si constructia unei facilitati sau sistem de infrastructura ce confera entitatii finantatoare/concesionarului dreptul de operare comerciala pentru o perioada determinata de timp, cu returnarea facilitati catre autoritatea contractanta*”.
- c. **Achizitia publica/public procurement.** Comparativ cu legislatia altor tari, O.G. nr. 16/2002 exclude in mod expres achizitia publica din sfera PPP;
- d. **“Contracting out”** (contractarea de catre administratie a diferite responsabilitati pe care le indeplinea in mod traditional pana in prezent) si contractele de delegare de gestiune/management;
- e. **“Joint ventures”.** Consiliile judetene si cele locale pot hotara asupra participarii cu capital, in numele si in interesul colectivitatilor locale pe care le reprezinta, la constituirea de societati comerciale sau la infiintarea unor servicii de interes public local ori judetean.
- f. **Preluarea unei societati ori achizitia de actiuni** intr-o societate comerciala, fie de catre o tert persoana de drept privat, fie participarea statului in calitate de actionar intr-o societate comerciala.

IV. ASPECTE LEGALE PRIVIND PARTENERIATUL PUBLIC-PRIVAT IN ROMANIA



IV.I CONSIDERATII GENERALE

Parteneriatul public-privat este reglementat în principal de O.G. nr. 16/2002. Exista însă dispoziții cu privire la realizarea parteneriatului public-privat în Ordonanța Guvernului nr. 26/2000 cu privire la asociații și fundații (art. 2, lit. E), precum și în Legea administrației publice locale nr. 215/2001 (art. 15).

Art. 15 din Legea administrației publice locale nr. 215/2001 și O.G. nr. 16/2002 alcătuiesc împreună un corp de norme legale ce reglementează încheierea unui PPP în domeniul utilitatilor publice în care contractul de bază are un caracter comercial, pe când dispozițiile generale ale art. 2 lit. e) din O.G. nr. 26/2000 privesc realizarea unui PPP cu organizații neguvernamentale în activități necomerciale. În primul caz, există proceduri privind realizarea unui PPP, chiar foarte detaliate, pe când în cel de-al doilea caz (O.G. nr. 26/2000) nu există nici o reglementare detaliată cu privire la modul în care s-ar putea realiza un PPP. Pe cale de consecință, orice PPP realizat cu o organizație neguvernamentală care urmărește un interes general/comunitar (după cum se exprimă O.G. nr. 26/2000 în art. 1), se supune dispozițiilor Codului Civil.

Ordonanța Guvernului nr. 16/2002 Parteneriatul public-Privat se completează și găsește suport în dispozițiile din Legea nr. 215/2001 privind administrația publică locală, Legea nr. 219/1998 privind regimul concesiunilor, Legea nr. 213/1998 privind proprietatea publică și regimul acesteia.

Trebuie precizat că O.G. nr. 16/2002 stabilește o echivalență între PPP și un contract. Întrucât PPP nu este văzut ca formă de cooperare pentru realizarea unor programe ori proiecte ci este reglementat prin prisma instrumentului legal prin care se realizează, sfera de cuprindere a PPP este destul de limitată.

După cum prevede art. 1 din O.G. nr. 16/2002, printr-un parteneriat se poate realiza „proiectarea, finanțarea, construcția, exploatarea, întreținerea și transferul oricărui bun public”. Cu alte cuvinte, O.G. nr. 16/2002 are în vedere investițiile în infrastructura locală care, fără îndoială, servesc unui serviciu sau unei utilități publice, dar nu ia în considerare alte tipuri de posibile parteneriate, cum sunt cele din domeniul serviciilor sociale unde partenerii ar fi organizațiile neguvernamentale.

Un capitol distinct din O.G. nr. 16/2002 reglementează inițierea proiectului și respectiv, derularea procedurii de inițiere, iar un altul se ocupă de încheierea contractului de proiect denumit, ca urmare a modificărilor aduse prin legea de aprobare, contract de parteneriat public-privat.

Un element de noutate față de regimul concesiunii, îl constituie încheierea acordului de proiect care, potrivit art. 6 alin. 2 din O.G. nr. 16/2002, trebuie să definească precis obligațiile și drepturile fiecărei părți, precum și modalitățile de stingere reciprocă a obligațiilor.

Similar condițiilor prevăzute de lege pentru contractul de concesiune, la finalizarea unui contract de parteneriat public-privat, bunurile publice se „transferă cu titlu gratuit autorității publice, în bună stare, exploatabile și libere de orice sarcină sau obligație”.

Față de amploarea PPP-urilor, caracterizate drept un « fenomen PPP », din toate experiențele de succes ori mai puțin bune, se poate reține că PPP-urile nu reprezintă un scop în sine, ci sunt utile cât timp îmbunătățesc calitatea serviciilor publice și a eficienței economice, astfel încât să atingă așteptările rezumate în sintagma mult folosită « value for money ».

IV.2 TIPURI DE CONTRACTE UTILIZATE PENTRU REALIZAREA UNUI PPP, REGLEMENTATE DE MORMELE METODOLOGICE

Conform H.G. nr. 621/2002 pentru aprobarea normelor metodologice de aplicare a Ordonantei Guvernului nr. 16/2002 privind contractele de parteneriat de tip public-privat exista cinci tipuri de contracte:

1. Proiectare-construcție-operare (DBO)
2. Construcție – operare – reinnoire (BOR)
3. Construcție - operare – transfer (BOT)
4. Leasing – dezvoltare – operare (LDO)
5. Reabilitare – operare – transfer (ROT)

Toate aceste tipuri de contracte sunt legate de o investiție într-un bun aflat în proprietate publică (infrastructura ce facilitează furnizarea unui serviciu) ce poate fi exploatat într-un termen determinat de parti, dar nu mai mare de 50 ani.

H.G. nr. 621/2002 reglementează contractul BOT, cel care la origine, a evoluat din contractul de concesiune, cunoscut în dreptul roman și germanic și utilizat pe scară largă în Franța încă din sec. XIX. Celelalte tipuri de contract deriva din BOT, cu excepția LDO. Diferența între o concesiune și celelalte contracte prevăzute de H.G. nr. 521/2002 constă în principal în natura lor comercială, concesiunea fiind un contract administrativ.

- a. **Proiectare – Construcție – Operare (DBO)** – este un contract încheiat între autoritatea publică și investitor, în care proiectarea (începând cu faza de proiect tehnic), construcția și exploatarea sunt transferate investitorului pe o durată de maximum 50 de ani. Contractul poate include și finanțarea proiectului public-privat de către investitor. Contractul poate prevedea ca investitorul asigură și servicii prin intermediul proiectului public-privat.
- b. **Construcție – Operare – Reinnoire (BOR)** – investitorul își asumă finanțarea, construcția și costurile pentru operarea și întreținerea bunului public, pe o durată de maximum 50 de ani. Investitorului i se permite să perceapă, cu respectarea prevederilor legale în vigoare, tarife corespunzătoare pentru utilizarea bunului public pentru o perioadă stabilită. În acest mod investitorul poate să recupereze investiția și să finanțeze întreținerea, putând să asigure în același timp și un profit rezonabil. Aceste niveluri de tarifare sunt stabilite în prima ofertă a investitorului. Ulterior, investitorului i se permite să renegocieze nivelul de tarifare la reinnoirea dreptului de exploatare a facilității pentru o nouă perioadă, la expirarea perioadei stabilite inițial, dacă aceasta a fost mai mică de 50 ani. Durata totală a contractului inițial și a noii perioade nu poate depăși 50 de ani.
- c. **Construcție – Operare – Transfer (BOT)** – un contract în care investitorul își asumă construcția, incluzând finanțarea, exploatarea și întreținerea unui bun public. Investitorului i se permite să perceapă tarife de utilizare pentru a-și recupera investiția și a-și acoperi costurile de întreținere, inclusiv pentru a obține un profit rezonabil.

- d. Leasing – Dezvoltare – Operare (LDO)** – un contract incheiat intre autoritatea publica si investitor, in care investitorul preia in leasing un bun public existent (avand inclusiv dreptul de a obtine venituri din furnizarea anumitor servicii), pentru o perioada care nu poate depasi 50 ani. In acest tip de contract investitorul nu este obligat sa investeasca in bunul public.
- e. Reabilitare – Operare – Transfer (ROT)** – un contract intre autoritatea publica si investitor, in care bunul public este transferat investitorului. Investitorul finanteaza, reabiliteaza, opereaza si intretine bunul public pentru o anumita perioada, care nu poate depasi 50 de ani.

BIBLIOGRAFIE:

- [1]. Androniceanu, A. *Management public*. Bucuresti: Editura Economica, 1999;
- [2]. Budurca, D. *Parteneriatul public-privat, o mare provocare pentru România*. În: *Adevarul economic*, aprilie 2005, nr. 14, p. 5;
- [3]. Ciulei, E. *Parteneriatul Public Privat privind Mediul Înconjurator*. În: *Economistul*, mai 2004, v. 14, nr. 1609, p. 7;
- [4]. Dobrovolschi, M. *Marea Britanie: parteneriatul public-privat*. În: *Tribuna economic*, mai 2003, v. 14, nr. 19, p. 69-70;
- [5]. Gwartney, J.D.; Stroup, R. L. *Economics: private and public choice*. Harcourt Brace Jovanovich Publishers: San Diego, 1990