

Ștefan BELECCIU, doctor în drept, conferențiar Universitar,
șef al Catedrei „Drept polițienesc” a Academiei „Ștefan cel Mare” a MAI,
Ana-Maria ȚIGĂNESCU,
Academia „Ștefan cel Mare”, doctorandă

NOȚIUNE ȘI ESENȚA PARTENERIATULUI PUBLIC PRIVAT

Summary

The concept of “private – public parteneriat” “it’s perceived in a different ways in the literature of speciality in function of the expectation that you are seen.

For the first time this idea of “private – public parteneriat”, was used in Great Britain and United States of America. But we don’t find a legal definition of one country, the doctrine being the one that is trying on interpretation of this concept, knowing the variety forms of collaboration between the public authorities and the privy sector, without formulating a standard definition private – public parteneriat.

Este unanim recunoscut faptul că, în mai toate domeniile, autoritatea traversează o perioadă de criză care afectează fundamentele sale și, bineînțeles, formele sale de exprimare¹. Valorile tradiționale, cadrele obișnuite de gândire și de acțiune sunt amenințate în profunzimea lor de extraordinara rapiditate a evoluției socioeconomice și de presiunea exercitată de numeroasele nevoi materiale și spirituale imediate.

După cum menționează profesorul Ioan Alexandru, „a devenit o caracteristică a democrației contemporane ca, sub diverse forme și în cele mai diferite domenii, din ce în ce mai mult, cetățenii particulari, administrații, consumatorii, funcționarii – cu alte cuvinte, o mulțime de persoane fizice și juridice să se afle asociați direct cu activitatea statului, ceea ce impune ca un asemenea fenomen, de o asemenea amploare, să fie analizat și înțeles”².

În această ordine de idei, într-un studiu consacrat raportului drept public - drept privat se apreciază că vechile rigori liberale, potrivit cărora statul trebuie să respecte întru totul principiul nonintervenției în treburile private și să se așeze deasupra grupurilor sociale, cunosc nuanțe noi. Astfel, se pune problema unui rol nou al statului și, în mod corespunzător, rediscutarea dimensiunilor publicului și privatului³.

¹ Ioan Alexandru, *Criza administrației*, Editura All Beck, București, 2001, p. 11.

² Ioan Alexandru, „Considerații teoretice privind parteneriatul public-privat”, în *Revista de drept public*, nr. 1/2004, Editura All Beck, București, p. 28.

³ N. Popa, „Drept public - drept privat”, în *Revista de drept public*, nr. 1-2/1997, Editura All Beck, București, p. 2.

În numele interesului general statul intervine pentru a asigura satisfacerea unor nevoi prin prestarea directă a unor servicii publice sau executarea de lucrări publice foarte importante sau deficitare ori din contră, intervine pentru a stimula și sprijini sectorul privat.

Cu ajutorul unei mai bune înțelegeri a interdependenței dintre autorități, locuitori și sectorul privat pe piețele urbane și a beneficiilor pe care fiecare grup îi aduce economiilor locale, practicienii și cercetătorii au căutat noi instrumente care să permită valorificarea punctelor tari ale partenerilor și a contribuțiilor acestora.

Dată fiind importanța deosebită pentru colectivitate a realizării unor investiții cu ajutorul mijloacelor materiale și financiare particulare, a implicării investitorului și modalitatea creatoare de implicare a acestuia, este necesară introducerea managementului privat în serviciile publice prin promovarea parteneriatului public-privat.

Conceptul de „parteneriat public-privat” este perceput în mod diferit în literatura de specialitate în funcție de perspectiva din care este privit.

Pentru prima dată, această noțiune de „parteneriat public-privat” a fost utilizată în Marea Britanic și Statele Unite ale Americii, extinzându-se apoi și la nivelul altor state pe măsură ce exemplele din primele două state și-au dovedit rezultatele practice.

Astfel, parteneriatul a fost definit ca „relație de cooperare între persoane și organizații din sectorul public și din cel privat, în scopul unui beneficiu comun”⁴ sau ca „mobilizarea unei coaliții de interese ale reprezentanților mai multor sectoare, în scopul de a elabora și urmări o strategie comună de regenerare a unei zone definite”⁵, sau ca „un cadru ce integrează interese complementare și eforturi comune ale sectorului public și sectorului privat cu scopul de a aborda probleme ce afectează comunitățile [...] Mecanismul PPP combină puterea publică, pe de o parte, și resursele private pe de altă parte, având ca rezultat acceptarea în comun a riscurilor”⁶.

Aceste definiții stabilesc, într-o oarecare măsură, motivele pentru care partenerii, venind din sectorul public sau din cel privat, instituie o astfel de relație. Accentul cade pe „beneficiul comun”, bazat pe presupunerea că „complementaritatea sectoarelor, faptul că efortul fiecăruia poate îmbunătăți performanța celorlalți astfel încât întregul devine, cu adevărat, mai mult decât suma părților luate separat”⁷.

McQuaid susține că parteneriatele sunt astfel alcătuite încât reflectă prioritățile și condițiile stabilite de potențialii parteneri. De regulă acestea sunt:

⁴ R. McQuaid, „Partnerships and Urban Economic development at the Eve of the XXIst Century”, paper presented at the conference, *Cities, Entreprises and Society at the Eve of the XXIst Century*, Lille, 1994, p. 3; citat de Carley Pennink, *op. cit.*, p. 84.

⁵ N. Bailey, *Towards a research Agenda for public Private Partnerships in the 1990s in Local Economy*, Longman, Norwich, 1994, p. 293; citat de Carley Pennink, *op. cit.*, p. 84.

⁶ P. Kloppenborg, *The Quest for Utilization Value; Economy and Good Ordering of Interests*, Amsterdam: Progressio Foundation, 1991, p. 164-5; citat de Carley Pennink, *op. cit.*, p. 84.

⁷ *Idem.*

- interese comune;
- complementaritatea rolurilor;
- împărțirea pierderilor și beneficiilor;
- împărțirea riscurilor;
- finanțarea comună.

Forma pe care o dobândește parteneriatul depinde în mare măsură de scopurile și obiectivele părților implicate, pe baza criteriilor menționate anterior. Parteneriatele pot varia de la a fi un efort coordonat al părților implicate în absența unei relații contractuale formale, până la înființarea de către cele două părți a unei companii comune, cu riscuri și beneficii împărțite. Există multe variante ale modelului de parteneriat ales în funcție de situația specifică.

Prin urmare, în perspectiva americană parteneriatul public-privat reprezintă o înțelegere între sectorul public și cel privat în urma căreia sunt realizate activități de interes public, care erau furnizate până în acel moment, de către administrația publică. Caracteristicile principale ale unui astfel de parteneriat sunt date de partajarea investiției, a riscurilor, responsabilităților și beneficiilor între cei doi parteneri.

Acest termen nu este definit legal nici la nivelul Uniunii Europene, în general, termenul „parteneriat public-privat” desemnează cooperarea, în diferite forme, dintre autoritățile publice și mediul de afaceri, în scopul asigurării finanțării, construcției, renovării, managementului sau întreținerii unei infrastructuri, sau furnizării unui serviciu.

Prin urmare, parteneriatul reprezintă un instrument de colaborare ce se concretizează într-un proiect de îmbunătățire a serviciilor publice. Parteneriatul nu trebuie analizat și definit exclusiv după natura activității desfășurate, caracterul ei (profitabilă, neprofitabilă), ori în funcție de contractul prin care se realizează, întrucât parteneriatul se situează pe un palier politic, și nicidecum juridic sau strict financiar⁸.

În Franța, parteneriatul public-privat se manifestă prin colaborarea între autorități și sectorul privat în privința concesiunii bunurilor publice, și mai ales a serviciilor publice, încă de la începutul secolului trecut concesiunea fiind din ce în ce mai utilizată în situațiile în care autoritățile administrative își propuneau o eficientizare a serviciilor publice, fără a fi nevoite să investească sume importante din bugetul propriu. Menținerea echilibrului între interesul general și dorința particularului de a obține profit este unul din principiile fundamentale ale contractului de concesiune, iar aplicarea lui în practică a avut drept principală consecință necesitatea unui control permanent din partea Statului, în calitate de concedent.

Astfel, în doctrina franceză, se pune un mare accent pe contractul propriu-zis, din acest punct de vedere prezentând o mai mare rigiditate spre deosebire de sistemul anglo-saxon, care identifica parteneriatul public-privat cu o multitudine de forme de colaborare între sectorul public și cel privat.

⁸ Ana Vasile, *Prestarea serviciilor publice prin agenți privați*, Editura AII Beck, Studii Juridice, București, 2003, p. 7.

Totuși este greu de prezentat o definiție general acceptată a parteneriatului public-privat.

Nici în România nu găsim o definiție legală a conceptului de parteneriat public-privat. Parteneriatul public-privat (PPP) se constituie ca o modalitate viabilă de introducere a managementului privat în serviciile publice, pe calea unei legături contractuale de lungă durată, între un operator privat și o autoritate publică. Parteneriatul public-privat asigură, în mod fundamental, realizarea, în totalitate sau parțial, a serviciului public proiectat, făcând apel la know-how-ul și resursele sectorului privat⁹.

Agenții privați sunt tot mai mult chemați să realizeze sarcini comune, mai ales în domeniul serviciilor publice. Astfel, se vorbește de noțiunea de parteneriat, care fără a avea un conținut juridic precis evocă o relație de colaborare între un organism privat și public în vederea realizării unor sarcini comune¹⁰.

Legislația statului vecin, România, se apropie mai mult de teoria contractualistă în înțelegerea parteneriatului public-privat, abordare majoritară după cum se poate observa și în textul unor legi străine, documente, ghiduri ori rapoarte.

Prin urmare, parteneriatul public-privat reprezintă un instrument de colaborare ce se concretizează într-un proiect de îmbunătățire a serviciilor publice, activitățile desfășurate sub această titulatură putând avea ca scop obținerea unui profit, ca în orice afacere sau dimpotrivă, putând să fie vorba despre activități care nu urmăresc obținerea unui profit¹¹.

În legislația Republicii Moldova nu găsim o definiție propriu-zisă a parteneriatului public-privat, însă găsim reglementate forme juridice de colaborare între autoritățile publice și sectorul privat, constând în proiectare, finanțare, construcție, exploatare, întreținere și transfer al oricărui bun public (adică al infrastructurii fizice, care facilitează furnizarea unui serviciu public).

În Republica Moldova parteneriatul public-privat exprimă o modalitate de cooperare între o autoritate a administrației publice și sectorul privat, respectiv organizații neguvernamentale, asociații ale oamenilor de afaceri, ori companii, având ca obiect punerea în valoare a bunurilor domeniului public, prestarea de servicii sau executarea de lucrări.

Ținând cont de diversitatea formelor de colaborare între autoritățile publice și sectorul privat, nu trebuie formulată o definiție standard a parteneriatului public-privat.

Fără îndoială, există percepții diferite cu privire la parteneriatul public-privat, după natura experiențelor care există în diferite țări, în special în Europa, așa cum există sisteme diferite de organizare administrativă și a serviciilor publice (descentralizat-centralizat-deconcentrat), precum și o diversitate de culturi politi-

⁹ Parteneriatul public-privat: soluție pentru un mai bun management al comunităților locale din România. Ghid practic pentru consiliile județene (citat în continuare Ghid pentru parteneriatul public-privat), coordonat de Anca Ghinea, elaborat de Institutul pentru Politici Publice, București, aprilie 2004, p. 7.

¹⁰ Ana Vasile, *op. cit.*, p. 7.

¹¹ Dana Apostol Tofan, „Unele considerații privind legislația în domeniul parteneriatului public-privat”, în *Revista de drept public*, nr. 2/2004, p. 94.

ce, comunitare și religioase¹².

Se constată, de altfel, că în țările europene nu există și nici nu se poate impune un sistem standard de parteneriat, chiar dacă acesta se modelează în ultimii ani tot mai mult sub influența anglo-saxonă în funcție de două obiective majore:

- ocuparea forței de muncă;
- dezvoltarea locală în scopul asigurării coeziunii economice și sociale¹³.

Din acest motiv, definirea conceptului de parteneriat public-privat poate fi pornită fie de la o abordare „centralistă”, fie „descentralizată” sau „mixtă”, ținând cont atât de modelul de organizare a administrației publice (centralizat – descentralizat), cât și de natura unui program sau proiect ce urmează a fi realizat (caracter intersectorial, aplicare la nivel local, aceasta constituind regula sau cu impact național – cazuri rare).

Întrucât domeniile de cooperare sunt diverse, conceptul de „parteneriat public-privat” nu trebuie asimilat cu forma juridică de realizare a unei afaceri (activități cu scop lucrativ), cum sunt societățile comerciale sau asocierile în participațiune. Acestea din urmă sunt forme concrete de realizare a parteneriatului. Pe de altă parte, activitățile ce se pot desfășura sub titulatura de parteneriat public-privat pot avea ca scop obținerea unui profit, cum este orice afacere, dar pot avea în vedere și activități care nu urmăresc obținerea unui profit. Exemple în acest sens sunt serviciile sociale sau activități precum întreținerea parcurilor.

Parteneriatul public-privat este considerat un aranjament juridic prin care resursele, riscurile și recompensele aferente atât autorității publice, cât și companiei private se combină pentru a asigura o eficiență mai ridicată, un mai bun acces la capital și o conformare mai riguroasă la reglementările legale privitor la mediu și locurile de muncă. Interesul public este asigurat prin introducerea în cadrul contractului a unor prevederi referitoare la existența unei monitorizări permanente asupra modului de derulare a proiectului. În acest mod toate părțile implicate sunt recompensate: entitatea publică, compania privată și publicul în general. Viabilitatea economică a unui proiect este apreciată de partenerul privat prin capacitatea sa de a genera resurse capabile să asigure finanțarea și remunerarea convenabilă a capitalului investit și a riscurilor la care se expun.

Acestea privesc impactul economic, însă partenerul public este obligat să introducă în ecuație și noțiunea de utilitate socială, ceea ce dă specificitate parteneriatului public-privat.

În concluzie, anumite limitări ale resurselor materiale, financiare, umane ce există la nivelul autorităților publice impun cooperarea sub diferite aspecte cu investitorii din sectorul privat, în vederea realizării unor scopuri comune, profitabile părților contractante. Prin urmare, parteneriatul public-privat reprezintă o modalitate eficientă prin care autoritățile publice locale sau centrale pot implementa cu succes anumite proiecte care se impun a fi întreprinse în baza legii, beneficiile fiind, la modul general, ale întregii societăți.

¹² *Chid pentru parteneriat public-privat*, p. 15.

¹³ *Idem*.