

RAPORTUL

Pe marginea cadrului normativ aplicabil PARTENERIATULUI PUBLIC CIVIC

(CARTOGRAFIEREA)

Contextul

Infrastructura publică existentă, în mare parte, a fost concepută și construită pe timpurile sovietice odată după schimbările politice în țară și evoluția pieței au fost pornite pe de o parte procesele de privatizare, iar pe de altă măsuri de protecție în limita surselor de finanțare. Rezultatul ambelor procese a redus și continuă să reducă accesul publicului la infrastructură de interes local, regional sau național, deși accesul la infrastructuri publice a cetățenilor și organizațiilor necomerciale pe termen mediu și lung reprezintă atât interes, cât și necesitate constantă.

Parteneriatele publice-private (în continuare PPP), deși sunt concepute pentru realizarea proiectelor publice (lucrări sau servicii publice) nu au dus la succesul dorit, pentru sectorul public, avînd capacitatea redusă la acoperirea cheltuielilor capitale și demonstrând tendința de a ignora interesul public și posibilitățile cetățenilor și autorităților de a lucra împreună.

Una dintre soluțiile pentru regenerarea infrastructurii publice este regândirea mecanismelor sale de funcționare și stabilirea unor relații bazate pe cooperare și colaborare între autoritățile publice și comunități locale, societatea civilă și diferite organizații de cultură.

Se propune "parteneriatul public civic" (în continuare PPC) ca un model de guvernare participativă a infrastructurii publice, care ar întări interesul public diferite forme de colaborare prevăzută în cadrul normativ național.

Scopul documentului

Scopul acestui raport este de a identifica legislația națională legată de parteneriate între autoritățile publice centrale/locale și organizații necomerciale, pentru a identifica oportunitățile de dezvoltare, precum și posibilele bariere normative. Drept reper a servit pentru reflecții asupra cadrului legal. Raportul oferă, de asemenea, recomandări pentru îmbunătățirea cadrului legal, politic și instituțional existent prin prezentarea de soluții posibile.

Ariile de interes

Administrarea publică, Cadrul instituțional și procesul administrativ, Interes public și Raporturi civile, Acces la informație, Cultură, Economie, Social, Infrastructură publică.

Metodologie

Cadrul normativ al Republicii Moldova a fost analizat prin prisma instituțională și modalităților de cooperare între autoritățile publice și organizații necomerciale în procesul de administrare a infrastructurii publice.

Analiză

1. Conceptul

Noțiunea PPC ar putea fi definită drept o modalitate de cooperare, în diferite forme, între o autoritate publică și societatea civilă (organizații necomerciale) pentru realizarea unui proiect de prestare a anumitor servicii de interes public sau valorificare a patrimoniului public la nivel local, regional sau național.

În acest sens actorii cheiei sunt: autoritățile publice locale sau centrale, întreprinderile de stat sau municipale, instituții publice, organizații necomerciale.

Scopul cooperării este protejarea și satisfacerea interesului public prin preluarea anumitor sarcini de la partenerul public. Sferele de cooperare sunt diverse: infrastructură publică, servicii sociale, educația, cultură, agricultură sau grădinaritul public, managementul deșeurilor... etc.

Formele de cooperare (tipul raporturilor juridice) în cadrul parteneriatului sunt deferite:

- Concesiune;
- Antrepriză sau prestări servicii;
- Locațiune/arendă/comodat.

Astfel, conceptul PPC se încadrează și în cel al PPP, definit în Legea 179/2008: *”parteneriat public-privat - contract de lungă durată, încheiat între partenerul public și partenerul privat pentru realizarea unui proiect public, executarea de lucrări sau prestarea unui serviciu public, fondat pe capacitățile fiecărui partener de a repartiza corespunzător resursele, riscurile și beneficiile;”*.

De menționat precum că, organizațiilor necomerciale poate fi atribuit calificativul de partener privat, din considerentul că sistemul de drept al Republicii Moldova este împărțit după formula clasică romană în două ramuri drept public și privat. Astfel, conform art. 175 al Codului Civil RM *”(1) Persoanele juridice de drept privat se pot constitui liber doar în una din formele prevăzute de lege. (2) Persoanele juridice de drept privat pot avea scop lucrativ (comercial) și scop nelucrativ (necomercial).”*

În acest sens, societatea civilă formalizată în diferite forme ale organizațiilor necomerciale sunt la fel ca și cel comerciale subiecți ai Parteneriatul Public Privat (PPP). Diferența caracteristică fiind înzestrată în atingerea scopurilor necomerciale în proiecte unde participă societatea civilă (deși nu este exclus și obținerea profitului pentru asigurarea rezilienței).

Astfel, conceptul PPP înglobează conceptul PPC și include ambele caracteristici: profit și nonprofit.

2. CADRUL LEGAL

Pe parcursul ultimilor 30 ani legislația națională a evoluat de la reglementarea generală la cea specială. Astfel, bazale pentru PPC/PPP au fost prevăzute în Constituția, Codul Civil, pentru ca ulterior să apară legi speciale destinate dezvoltării modelului de cooperare cu partenerii privați, în situații când statul nu are resurse suficiente pentru gestiune sau dezvoltare.

2.1. Constituția RM

Reglementarea parteneriatului public-privat se întemeiază, în primul rând pe normele constituționale, care determină formele proprietății, regimul economic și atribuțiile autorităților publice. (art.9, 46, 127 Proprietatea, art.33 Libertatea creației,art. 109 principiile de bază ale administrării publice locale, 126 Economia).

2.2. Legea cu privire la concesiunile de lucrări și concesiunile de servicii 121/2018 (precedată de Legea cu privire la concesiuni nr. 534-XII din 13.07.1995)

Este o lege specială din domeniul concesiunii care stabilește subiectele, obiectele, drepturile și obligațiile principale, clauzele obligatorii, condițiile și mecanismele concesiunii bunurilor, lucrărilor și serviciilor publice. Concesiunea este una dintre formele contractuale de bază ale parteneriatului public-privat.

2.3. Codul Civil al RM

Act complex și compilat aplicabil contractelor de parteneriatul public-privat (despre contracte în general art. 992-1010).

2.4. Legea cu privire al Guvern nr. 136 din 2017

Legea care prevede domeniile de activitate, funcțiile și atribuțiile executivului, dintre care se regăsește și administrarea patrimoniului public, asigurarea administrării eficiente și transparenței a proprietății publice.

2.5. Legea cu privire la parteneriatul public-privat nr. 179-XVI din 10.07.2008

Este o lege cadru, adoptată cu scopul de contribui la implicarea sectorului privat în parteneriatul public-privat, căruia i se oferă următoare definiție – *”contract de lungă durată, încheiat între partenerul public și partenerul privat pentru realizarea unui proiect public, executarea de lucrări sau prestarea unui serviciu public, fondat pe capacitățile fiecărui partener de a repartiza corespunzător resursele, riscurile și beneficiile...”*

Obiect al PPP poate fi orice bun, lucrare, serviciu public sau orice funcție realizată de partenerul public cu excepția celor expres interzise de lege.

Principiile PPP în Republica Moldova:

- a) egalității de tratament, imparțialității și nediscriminării;
- a¹⁾) bunei-credințe;
- b) transparenței;
- c) proporționalității;
- d) echilibrului;
- e) competitivității;
- f) libertății contractului;
- g) cooperării.

Legea determină următoarele forme contractuale:

a) parteneriat public-privat contractual – parteneriatul public-privat realizat în baza unui contract pe termen lung, încheiat între partenerul public, partenerul privat și o societate de proiect al cărei capital social este deținut integral de către partenerul privat;

b) parteneriat public-privat instituțional – parteneriatul public-privat realizat în baza unui contract pe termen lung, încheiat între partenerul public și partenerul privat, prin care cei doi parteneri instituie o societate nouă, deținută de partenerul public și partenerul privat, care va acționa ca o societate de proiect și care dobândește calitatea de parte la contractul de parteneriat public-privat respectiv;

c) concesiune – un contract între partenerul public și partenerul privat, prin care acesta din urmă dobândește dreptul de a exploata, pe o perioadă determinată, anumite servicii publice sau anumite bunuri ale statului în schimbul obligației de plată a unei redevențe.

Este prevăzută competența autorităților publice pe nivele ierarhice: Guvernul, MDDE, MINFIN, APP, APC, APL, Consiliul Național pentru Parteneriatul Public-Privat

□ Întrebările legate de oportunitățile oferite organizațiilor necomerciale de legea Parteneriatului Public Privat au apărut în scurt timp, după intrarea în vigoare. Analiza preliminară permite să conchidem că cauză fiind voința politică care s-a concentrat preponderent pe proiectele investiționale – comerciale.

2.6. Legea cu privire la organizațiile necomerciale Nr. 86/2020 (art. 21-26), prevede procedura de obținere a statutului de utilitate publică¹ și beneficiile statutului obținut. Activitatea de utilitate publică se consideră în interes general sau în interesul unor colectivități locale, care contribuie la dezvoltarea și susținerea unui spectru larg al domeniilor.

Legea de referință prevede următoarele modalități de susținere a organizațiilor necomerciale cu statut de utilitate publică:

- a) acordarea de facilități fiscale în condițiile legii;
- b) oferirea gratuită sau în condiții preferențiale a dreptului de a folosi proprietatea publică;

¹ <https://monitorul.fisc.md/cum-pot-obține-statutul-de-utilitate-publica-organizațiile-necomerciale>
<https://crjm.org/wp-content/uploads/2020/12/Ghid-procedura-de-obținere-a-statutului-de-utilitate-publica-RO-2020.pdf>
<https://www.asp.gov.md/ro/media/2023-08-22>

- c) finanțarea nerambursabilă;
- d) contractarea de lucrări și servicii;
- e) finanțarea cu destinație specială, inclusiv comanda socială.

☐ Statutul de utilitate publică confirmă recunoașterea de către autoritățile publice a organizațiilor necomerciale ca fiind promotoare de interes public și ar trebuie să ofere o disponibilitate prioritară de acces la resursele publice.

☐ Această normă din lege este într-o legătură directă cu cadrul de interacțiune PPP/PPC.

2.7. Codul administrativ nr. 116/2018

Contractul administrativ (art. 13, 154). Oferă posibilitatea autorităților publice să aplice instrumentele de administrare ca acte normative și contractele încheiate cu partea privată.

☐ Caracterul general al noțiunii de contract administrativ oferă anumită marjă de flexibilitate în aplicare, inclusiv în PPC/PPP.

2.8. Legea privind administrația publică locală nr. 436/2006, prevede competențele autorităților publice locale și raionale (consiliile locale și raionale, primarii și președinții de raioane), inclusiv și în servicii publice, gestiunii patrimoniului public local, parteneriatului public-local, concesiunii etc.

2.9. Legea privind administrarea și deținutizarea proprietății nr.121/2007 prevede competența autorității administrației publice locale de a decide asupra dării în locațiune/arendă sau comodat a terenurilor și a altor bunuri proprietate a unității administrativ-teritoriale” (art. 9 alin. (2) lit. h)).

- ☐ Cu toate acestea practica controalelor Inspecției Financiare, frecvent privește critic încheierea tranzacțiilor de comodat, solicitând recalcularea retroactivă a chiriei pentru folosirea încăperilor proprietate publică.

2.10. Legea Nr. 239/2008 privind transparența în procesul decizional stabilește normele aplicabile pentru asigurarea transparenței în procesul decizional din cadrul autorităților administrației publice centrale și locale, altor autorități publice și reglementează raporturile lor cu cetățenii, cu asociațiile constituite în corespundere cu legea, cu alte părți interesate în vederea participării la procesul decizional.

☐ Sub incidența legii cad și persoanele juridice de drept public și privat care gestionează și utilizează mijloace financiare publice.

☐ Autoritățile publice au obligația să consulte cu cetățenii, asociațiile constituite în corespundere cu legea, alte părți interesate în privința proiectelor de acte normative, administrative care pot avea impact social, economic, de mediu (asupra modului de viață și drepturilor omului, asupra culturii, sănătății și protecției sociale, asupra colectivităților locale, serviciilor publice).

2.11. Legea privind accesul la informația publică nr. 148/2023 deschide ușa unui proces mai transparent de guvernare. Cadrul legal actual privind accesul la informație plasează conceptul de informație de interes public într-o stare determinată.

O mare parte din informațiile deținute de autoritățile publice pot fi consultate în baza Legii privind accesul la informațiile de interes public și a Codului administrativ, cu excepția informațiilor oficiale cu accesibilitate limitată.

Accesul la informație este un element esențial în dezvoltarea cunoștințelor. Accesul la informații de interes public este unul dintre cele mai importante criterii, conform căruia o

societate este evaluată ca o democrație funcțională. Fiind un drept fundamental al omului, accesul la informație este, de asemenea, o resursă și un serviciu esențial în rezolvarea problemelor umane. Cu toate acestea, internetul și tehnologiile informaționale a făcut ca informația relevantă să devină o resursă economică, egală cu alte resurse precum forța de muncă, materiile prime și capitalul.

□ **Constrângeri:** În ciuda furnizării și a transparenței, cetățenii deseori nu își cunosc drepturile cu privire la accesul la informații, deoarece, de asemenea, pot avea dificultăți în a găsi informațiile de care au nevoie. Este mai ales cazul locuitorilor din mediul rural.

□ **Oportunitate:** Diferite organizații ale societății civile organizează sesiuni de informare și consultări cu specialiști în drept pentru ca cetățenii să învețe despre drepturile lor și posibilitățile de rezolvare a problemelor specifice cu care se confruntă. Deși amploarea acestor inițiative este limitată, necesită dezvoltată capacitatea de analiză și cercetarea a datelor pentru a servi progresul.

2.12. HOTĂRÂREA PARLAMENTULUI Nr. 89 din 19-07-2019 privind instituirea moratoriului asupra proceselor de privatizare a bunurilor publice.

□ S-a instituit moratoriul asupra proceselor în derulare ce vizează privatizarea, concesiunea, încheierea contractelor de parteneriat public-privat cu privire la bunurile proprietate publică a statului până la prezentarea și aprobarea de către Parlament a raportului Comisiei de anchetă pentru analiza modului de organizare și desfășurare a privatizării și concesiunii proprietății publice începând cu anul 2013, constituită prin Hotărârea Parlamentului nr. 51/2019.

3. CADRUL NORMATIV de NIVELUL II.

3.1. **HOTĂRÂREA Guvernului Nr. 476 din 04-07-2012**, pentru aprobarea Regulamentului privind procedurile standard și condițiile generale de selectare a partenerului privat. Noțiunea de partener privat se referă la – operator economic (pct. 4).

3.2. **HOTĂRÂREA Guvernului Nr. 419/ 2012** cu privire la aprobarea listei bunurilor proprietate a statului și a listei lucrărilor și serviciilor de interes public național propuse parteneriatului public-privat.

4. CADRUL NORMATIV de NIVELUL primăriei mun. Chișinău.

4.1. Decizia nr. 17/4 din 01 octombrie 2020 „Cu privire la aprobarea listei și inițierea procedurii de promovare și lansare a proiectelor investiționale propuse spre implementare prin parteneriat public privat”²

4.2. Decizia nr. 15/15 din 29.12.2021 „Cu privire la operarea de modificări în anexa nr. 1 la decizia Consiliului municipal Chișinău nr. 17/4 din 01.10.2020 „Cu privire la aprobarea listei și inițierii procedurii de promovare și lansare a proiectelor investiționale propuse spre implementare prin parteneriat public privat”³

5. POLITICI

Hotărârea Guvernului pentru aprobarea Programului de dezvoltare a organizațiilor societății civile pentru perioada 2024-2027, nr. 845 din 01.11.2023

Document declarativ oficial prin care se modelează relația autorităților administrației publice cu societatea civilă, stabilind principiile de colaborare și dialog.

Concluzii și recomandări.

Cadrul normativ național conține cel puțin 10 legi, 2 hotărâri ale guvernului și 1 decizie a CMC și oferă suficiente instrumente pentru realizarea PPP/PPC în diferite forme contractuale.

² https://www.chisinau.md/ro/preview_upload/253528/attached_files/63454a9f84235.pdf

³ https://www.chisinau.md/ro/preview_upload/254015/attached_files/63454aa311e6b.pdf

Deși Legea PPP stabilește a unui nivel comun de cooperare între actori principali, procesul de luare a deciziilor și a oferă anumit grad de conformitate a proiectelor/contractelor, totuși se evidențiază lipsa normelor care s-ar referi la participarea organizațiilor necomerciale în PPP.

Această lipsă lasă loc pentru elaborarea proiectului de amendament prin care s-ar introduce un capitol dedicat PPC. Totodată, pentru ca ajustarea Legii 179/2008 să producă efecte palpabile este oportună elaborarea unui șir de măsuri complexe, care ar stimula implementarea PPC.

Etapele de elaborare a proiectului de amendamente sunt următoarele: analiza și colectarea datelor, elaborarea concepției, elaborarea proiectului legii de ajustare a cadrului legal, discuții publice și remiterea guvernului sau ministrului pentru promovare, coordonare și aprobare.

Astfel, se sugerează elaborarea unei politici de stat care ar cuprinde dezvoltarea proiectelor de PPC, cu intervenții necesare de stimulare care reprezintă un obiectiv legitim. Acest document, de regulă, transpune viziunea guvernului prin programe și acțiuni de întreprins, printre care și ajustarea cadrului normativ. În proces de elaborare a politicii este necesar de descris problema și cauzele ei, soluții posibile, actorii competenți și implicați, rezultatul așteptat și timpul de realizare.

Un document de referință este și Programul de politici de dezvoltare a societății civile pentru anii 2024-2027.⁴ În paralel, pentru a cuprinde un spectru mai larg al problemelor este recomandabilă realizarea evenimentelor de conștientizare, schimburi de experiență, discuții publice, simulări, instruirii și vizitele de studii. (pct. 16. ODD 17. Consolidarea mijloacelor de implementare și revitalizare a parteneriatului global pentru dezvoltare durabilă

Încurajarea și promovarea parteneriatelor publice, publice-private și cu societatea civilă eficiente în baza experienței și strategiilor de resurse ale parteneriatelor (ținta 17.17).

Acest raport a fost realizat de către Anatolii Albin, în cadrul campaniei Parteneriatul Public-Civic, coordonată de Coaliția sectorului Cultural Independent din Republica Moldova
email: cscirm@gmail.com
tel: 076032494

⁴ https://www.legis.md/cautare/getResults?doc_id=141016&lang=ro