



## DEFINIREA NOȚIUNII DE PARTENERIAT PUBLIC – PRIVAT

Ana-Maria ȚIGĂNESCU,  
doctorandă

### SUMMARY

The public – private partnership is considered a legal arrangement by which resources, risks and rewards of both public authority and private company, are combined in order to successfully implement certain projects that are required to be undertaken under law; benefits are, generally, of the entire society. In this way, all parties involved are rewarded (the public entity, the private company and the public, in general), and the public interest is ensured by the continuous monitoring of the way in which the project develops.

**Keywords:** cooperation, partnership, collaboration, public – private partnership, public interest.

### REZUMAT

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 implementa cu succes anumite proiecte care se impun a fi realizate în baza legii, beneficiile fiind, la modul general, ale întregii societăți. În acest mod, toate părțile implicate sînt recompensate (entitatea publică, compania privată și publicul în general), iar interesul public este asigurat prin monitorizarea permanentă a modului de derulare a proiectului.

**Cuvinte-cheie:** cooperare, parteneriat, conlucrare, parteneriat public – privat, interes public.

**Introducere.** Este unanim recunoscut faptul că, în mai toate domeniile, autoritatea traversează o perioadă de criză care afectează fundamentele sale și, bineînțeles, formele sale de exprimare [1, p. 11]. Valorile tradiționale, cadrele obișnuite de gândire și de acțiune sînt 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, p. 28].

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 privatului [3, p. 2].

În ceea ce privește implicațiile politico-juridice vizînd atragerea persoanelor de drept privat la realizarea ser-

viciilor publice, legislația românească a consacrat expres o teză a doctrinei administrative moderne, potrivit căreia nu numai Statul „se ocupă de satisfacerea intereselor generale”, ci acest lucru poate fi realizat și de particulari [4, p. 111].

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

Acest comportament reflectă, de fapt, tendința obiectivă de deplasare a centrului de greutate al activității spre gestiune și randament, în detrimentul acțiunilor de comandă, ceea ce explică și tendința apropierii dintre dreptul public și dreptul privat, în condițiile în care administrația, căutînd acordul partenerilor săi, acceptînd necesitatea rentabilizării și, în unele cazuri, existența concurenței, își plasează intervențiile sub semnul economiei de piață. Dreptul administrativ a început să împrumute din dreptul privat metodele de negociere, iar uneori – de compromis. Administrația se angajează față de partenerii săi la măsuri de reciprocitate sau de avantaje reciproce în privința finanțărilor sau diverselor subvenții, acestea constituind atitudini care, prin natura și efectele lor, sînt în mod fundamental contrare tradiționalismului administrativ [5, p. 29].

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

Economiștii care promovează beneficiile nonintervenționismului susțin că sectorul privat este o componentă vitală a productivității economiei locale și că intervenția autorităților în procesul de dezvoltare a localității ar trebui redusă la extrem, pentru a putea fi siguri că piețele nu sînt influențate negativ. Literatura actuală se concentrează intens asupra schimbării rolului administrației publice locale în contextul micșorării bugetelor publice, birocrățiilor ineficiente și presiunii de a servi mai bine clienții municipalității. Explorarea unor noi mijloace pentru stimularea dezvoltării eficiente implică crearea mai multor posibilități pentru dezvoltarea sectorului privat și a comunității, cu asumarea de către autorități a unui rol de facilitare. Acest fapt are impact major asupra felului în care administrația publică își definește rolul în procesul de dezvoltare, își structurează implicarea astfel încît să atingă obiectivele publice și își orientează capacitatea necesară pentru a putea îndeplini noile sarcini. Toate acestea sînt foarte vizibile mai ales în relațiile partenariale pe care sectorul public le dezvoltă [6, p. 84].

Dață fiind importanța deosebită pentru colectivitate a realizării unor in-



vestiții 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.

**Metode și materiale aplicate.** Principalele metode aplicate sînt *analiza, sinteza, comparația, investigația științifică* etc. Ca materiale aplicate distingem legislația în domeniu atât a României, cît și a Republicii Moldova, monografii, cursuri, tratate etc.

### Rezultate obținute și discuții

**Conceptul de parteneriat 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 a fost utilizată în Marea Britanie și în Statele Unite ale Americii, extinzîndu-se apoi și la nivelul altor state, pe măsura ce exemplele din primele două 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” [7, p. 84] sau ca „mobilizarea unei coaliții de interese ale reprezentanților mai multor sectoare, în scopul de a elabora și a urmări o strategie comună de regenerare a unei zone definite” [8, p. 84], 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 parteneriatului public – privat combină puterea publică, pe de o parte, și resursele private, pe de cealaltă, avînd ca rezultat acceptarea în comun a riscurilor” [9, p. 84].

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 încît întregul devine, cu adevărat, mai mult decît suma părților luate separat” [10, p. 84].

McQuaid [11, p. 85] susține că parteneriatele sînt astfel alcătuite, încît reflectă prioritățile și condițiile stabilite de potențialii parteneri. De regulă, acestea sînt:

- A. interese comune,
- B. complementaritatea rolurilor,
- C. împărțirea pierderilor și beneficiilor,
- D. împărțirea riscurilor,
- E. finanțarea comună.

Forma pe care o dobîndește 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, pînă 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 sînt realizate activități de interes public, care erau furnizate pînă în acel moment de către administrația publică. Caracteristicile principale ale unui astfel de parteneriat sînt 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 de „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* [12, p. 5].

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, întrucît parteneriatul se situează pe un palier politic, și nicidecum juridic sau strict financiar [13, p. 7].

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* era 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 dintre 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 prezentînd o mai mare rigiditate, spre deosebire de sistemul anglo-saxon, care identifică parteneriatul public – privat cu o multitudine de forme de colaborare între sectorul public și cel privat. 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 în sensul propriu al cuvîntului, noțiunea fiind definită și explicată de literatura de specialitate [14]. Parteneriatul public – privat 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. Acest parteneriat asigură, în mod fundamental, realizarea în totalitate sau parțial a serviciului public proiectat, făcînd apel la know-how-ul și resursele sectorului privat [15, p. 5].

Agenții privați sînt 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 unul public, în vederea realizării unor sarcini comune [16, p. 7].

Legislația României 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.

Prof. Dana Apostol-Tofan definește parteneriatul public – privat ca fiind un instrument de colaborare între o autoritate publică și sectorul privat, ce se concretizează într-un proiect de îmbunătățire a serviciilor publice, activitățile desfășurate sub această titulatură puțin avea ca scop obținerea unui profit, ca în orice afacere, sau dimpotrivă, puțin să fie vorba despre activități care nu urmăresc obținerea unui profit [17, p. 94].



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 din 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 politice, comunitare și religioase [18, p. 15].

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:

- a) ocuparea forței de muncă;
- b) dezvoltarea locală în scopul asigurării coeziunii economice și sociale [19, p. 15].

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 sînt diverse, conceptul de *parteneriat public – privat* nu trebuie asimilat cu for-

ma juridică de realizare a unei afaceri (activități cu scop lucrativ), cum sînt societățile comerciale sau asocierile în participațiune. Acestea din urmă sînt forme concrete de realizare a parteneriatului. Totodată, 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 profitului. Exemple în acest sens sînt serviciile sociale sau activități precum întreținerea parcurilor.

Avînd drept bază cele expuse mai sus, putem identifica elementele care caracterizează, de regulă, parteneriatul public – privat, și anume:

- *durata relativ lungă a relației de cooperare* dintre partenerul public și cel privat, cooperare ce are loc cu privire la diferite aspecte ale proiectului comun;

- *metoda de finanțare a proiectului*, care se bazează pe aportul partenerului privat; cu toate acestea, în anumite cazuri, partenerul public contribuie și el la finanțare, uneori într-o măsură substanțială;

- *rolul important al operatorului economic* (partenerului privat), care participă la diferitele stadii ale proiectului (concepere, realizare, implementare, finanțare). Partenerul public contribuie cu precădere la definirea obiectivelor de atins, în termeni de interes public, la calitatea serviciilor furnizate și politica de prețuri; de asemenea, acesta are responsabilitatea monitorizării îndeplinirii acestor obiective;

- *distribuția riscului între partenerul public și cel privat*: de regulă, riscul este transferat acestuia din urmă, însă măsura în care acest transfer are loc diferă de la caz la caz, în funcție de natura proiectului, de capacitățile fiecărui partener de a suporta riscurile și de rezultatele negocierilor [20, p. 5].

**Concluzii.** Menționăm că parteneriatul public – privat este considerat un aranjament juridic prin care resursele, riscurile și recompensele aferente atît autorităților publice, cît și companiei private se combină, pentru a implementa cu succes anumite proiecte care se impun a fi realizate în baza legii, beneficiile fiind, în general, ale întregii societăți. În acest mod, toate părțile antrenate sînt recompensate (entitatea publică, compania privată și publicul în general), iar interesul public este

asigurat prin monitorizarea permanență a modului de derulare a proiectului.

Recenzent: **Gheorghe ALECU**,  
doctor în drept,  
conferențiar universitar

### Referințe bibliografice

1. Alexandru, Ioan, *Criza administrației*, București: Editura All Beck, 2001,
2. Alexandru, Ioan, *Considerații teoretice privind parteneriatul public – privat*. În: Revista de drept public, nr. 1/2004, București: Editura All Beck.
3. Popa, N., *Drept public – drept privat*. În: Revista de drept public, nr. 1-2/1997, București: Editura All Beck.
4. Iorgovan, A., *Realități politico-juridice privind atragerea agenților privați și a structurilor neguvernamentale în realizarea serviciilor publice*. În: Revista de drept public, nr. 1/1995, serie nouă, Editura Atlas T&T.
5. Alexandru, I., *op. cit.*
6. Pennink, Carley, *Parteneriat public – privat în dezvoltare urbană*. În: Management și guvernare urbană, Chișinău, 2004.
7. McQuaid, R., *Partnerships and Urban Economic development at the Eve of the XXIst Century*, paper presented at the conference, Cities, Enterprises and Society at the Eve of the XXIst Century, Lille, 1994, p. 3; citat de Carley Pennink, *op. cit.*
8. Bailey, N., *Towards a research Agenda for public Private Partnerships in the 1990s in Local Economy*, Longman, Norwich, 1994, p. 293; citat de C. Pennink, *op. cit.*
9. Kloppenborg, P., *The Quest for Utilization Value; Economy and Good Ordering of Interests*, Amsterdam, Progressio Foundation, 1991, p. 164-165; citat de Carley Pennink, *op. cit.*
10. Idem.
11. McQuaid, R., *op. cit.*
12. Tufescu, Radu, *Parteneriatul public – privat în dreptul comunitar*. În: revista Profil concurență, nr. 4/2005,
13. Vasile, Ana, *Prestarea serviciilor publice prin agenți privați*, București: Editura All Beck, Studii Juridice, 2003.
14. A se vedea *Legea nr. 178/2010 privind parteneriatul public – privat*, modificată prin OUG nr. 39/2011, publicată în Monitorul Oficial al României, nr. 284/2011.
15. *Ghid pentru parteneriat public – privat, ediția a II*, elaborat de Camera de Comerț și Industrie a României, București, august 2005.
16. Vasile, Ana, *op. cit.*
17. Apostol-Tofan, Dana, *Unele considerații privind legislația în domeniul parteneriatului public – privat*. În: Revista de drept public, nr. 2/2004.
18. *Parteneriatul public – privat: soluție pentru un mai bun management al comunităților locale din România*. Ghid practic pentru consiliile județene, coordonat de Anca Ghinea, elaborat de Institutul pentru Politici Publice, București, aprilie 2004.
19. Idem.
20. A se vedea și Tufescu Radu, *op. cit.*