CZU: 334.722.26:657.1(478) **DOI: https://doi.org/10.5281/zenodo.8365478**

PROBLEME DE CONTABILITATE ALE PARTENERIATULUI PUBLIC-PRIVAT ÎN REPUBLICA MOLDOVA

CÎȘLARI Anna, *doctorand*
Universitatea de Stat din Moldova

Abstract

ACCOUNTING PROBLEMS OF PUBLIC-PRIVATE PARTNERSHIP IN THE REPUBLIC OF MOLDOVA

A public-private partnership is a complex of medium- and long-term forms of interaction between public entities and economic agents to solve significant problems under mutually beneficial conditions. International experience has shown that the public-private partnership represents a way of cooperating between a public authority and the representative of the private sector for the implementation of a project with positive economic, financial, and social effects. The respective activity in the Republic of Moldova remains underdeveloped due to a complex of legal, administrative, political, economic, financial, and social obstacles. To a certain extent, they turn into accounting issues when developing and implementing public-private partnership projects, which will be reflected in this article.

Key words: *public-private partnership, legislation, administration, accounting*

JEL: *G18, G38, H83, M41, M48*

Introducere

În Republica Moldova, legislația definește parteneriatul public-privat (PPP) drept „contract de lungă durată, încheiat între partenerul public şi partenerul privat pentru desfăşurarea activităţilor de interes public, fondat pe capacităţile fiecărui partener de a repartiza corespunzător resursele, riscurile și beneficiile” [6].

Realizarea proiectelor PPP în Republica Moldova are loc în următoarele domenii: infrastructură energetică; resurse energetice alternative și eficiență energetică; transport și infrastructură; dezvoltare logistică; servicii medicale; alte servicii.

Adesea, realizarea proiectelor PPP este legată de un șir de probleme agravate de climatul de afaceri nefavorabil (instabilitatea politică și juridică, imperfecțiunea infrastructurii de afaceri, problemele demografice, criza pandemică și cea energetică ș.a.).

Articolul dat are drept ***scop*** prezentarea problemelor de contabilitate în cadrul parteneriatelor public-private din Republica Moldova.

Prezentarea situației generale în domeniul parteneriatului public-privat din Republica Moldova. În perioada anilor 2011-2016 a avut loc un avânt important al numărului de proiecte PPP în derulare de la 11 până la 72 (Figura 1).

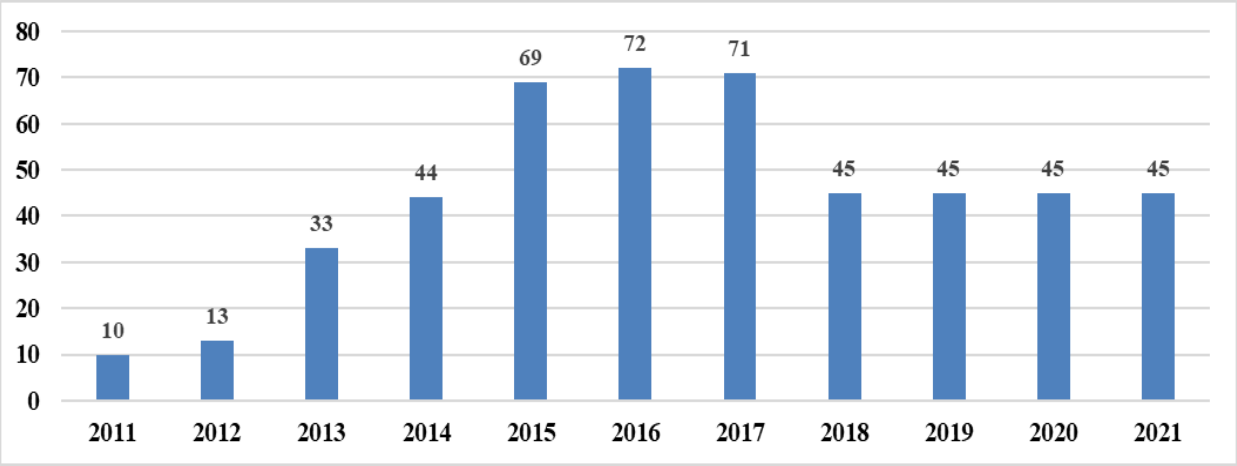


Figura 1. Dinamica proiectelor public-private monitorizate de Agenția Proprietății Publice

Sursa: [1, p. 248], [8]

Din anul 2018 Agenția Proprietății Publice a monitorizat 45 proiecte, din care 16 au fost desfășurate domeniul ocrotirii sănătății și 23 – în domeniul modernizării serviciilor publice.

La fel, din numărul total al proiectelor PPP monitorizate, 15 contracte au fost încheiate la nivel central și 30 contracte – la nivel local.

La situația de la sfârșitul anul 2021 s-a format următoarea distribuire a contractelor PPP: 21 contracte active; 21 contracte active; 6 contracte în proces de rezoluțiune; 2 contracte nerealizate; 3 contracte suspendate; 10 contracte reziliate (Figura 2). [9]

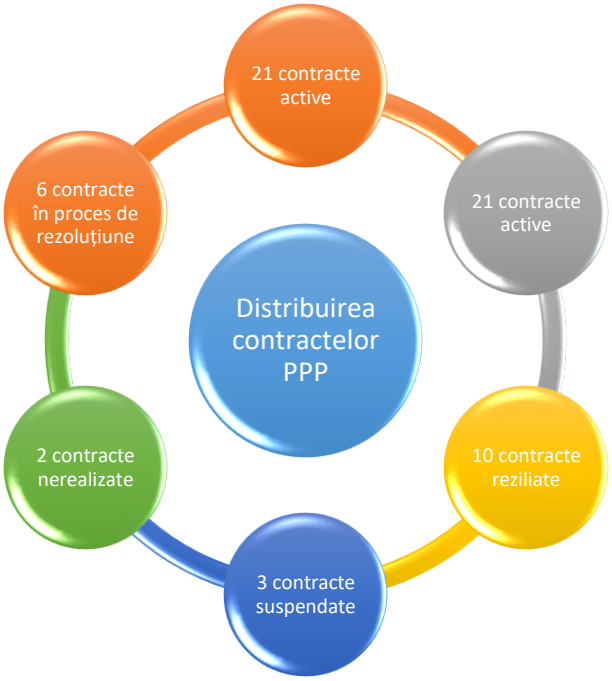


Figura 2. Distribuirea contractelor PPP

Sursa: [9]

În acest context, Agenția Proprietății Publice menționează două condiții de implementare cu succes a parteneriatelor public-private:

- Sprijinirea pe specialiști calificați, procese juridice și instituționale solide și exhaustive.
- Aplicarea capacității administrative a autorităților responsabile de implementarea acestora.

Problemele contabile ale proiectelor PPP în Republica Moldova. În Republica Moldova, baza normativă a reglementării specificului contabilității în procesul realizării PPP servesc *Indicațiile metodice privind particularitățile contabilității în procesul realizării parteneriatului public-privat [7], care se* extind asupra *autorităţilor administraţiei publice, entităţilor care practică activitate de întreprinzător și sunt încadrate în procesul de realizare a contractelor de parteneriat public-privat.*

În acest context, expertul Marina Căldare menționează: „Entităţile care desfăşoară activitate în baza unor contracte de parteneriat public-privat au obligaţia să ţină separat contabilitatea acestora, conform Legii contabilităţii şi raportării financiare, Standardelor Naţionale de Contabilitate, Indicaţiilor metodice privind contabilitatea costurilor de producţie şi calculaţia costului produselor şi serviciilor, Planului General de conturi contabile, Planul de conturi contabile în sistemul bugetar și Normele metodologice privind evidența contabilă și raportarea financiară în sistemul bugetar şi indicaţiilor metodice publicate, ţinând cont de cerinţele contractuale.” [2] O atenție deosebită a fost acordată particularităților contabilității contractelor de parteneriat public-privat.

În același timp, în Republica Moldova există anumite probleme care se răsfrâng asupra ținerii contabilității la realizarea PPP.

De exemplu, reieșind din experiența implementării proiectului PPP privind modernizarea și eficientizarea activității Î.S. „Gările și Stațiile Auto, pot fi menționate [5]:

- Nerespectarea exactă a principiilor aplicate în domeniul parteneriatului public-privat în conformitate cu cadrul legislativ în vigoare.
- Organizarea incorectă a fluxurilor financiare, ceea ce a generat o criză financiară la partenerul privat.
- Îndeplinirea insuficientă a obligațiilor investiționale de către partenerul privat.

Problematic s-a adeverit și proiectul PPP „Proiectarea și construcția arenei polivalente de interes național” lansat în 2018 cu obiectivul de proiectare, construcție, dotare tehnică și dare în exploatare a arenei polivalente de interes naţional (denumit „Chișinău Arena”) pentru un termen de 12 ani și cu o valoare inițială a investițiilor de 43 milioane euro.

În luna mai 2020 arena polivalentă trebuia să fie dată în exploatare, fiind raportat un grad de finalizare a construcției de 99%, însă inaugurarea obiectului a avut loc abia în decembrie 2022, în mare parte, din cauza necesității soluționării problemei deficienței proiectului, care nu a prevăzut construcția căilor de acces. Pentru soluționarea acestei probleme au fost alocate mijloace financiare suplimentare, timpul fiind necesar pentru parcurgerea procedurilor oficiale și derularea lucrărilor respective. În acest caz sunt de remarcat problemele legate de asumarea costurilor de întreținere a arenei polivalente pe parcursul a unei perioade de peste doi ani, care nu au avut acoperire din încasările de la exploatare. Această problemă s-a agravat în așa măsură, încât, la mijlocul lunii iulie 2022, a fost constatată incapacitatea de plată a datoriilor de circa 2,5 milioane de lei către alți creditori decât partenerul privat a SRL „Arena Națională”. [4]

În anul 2021, Curtea de Conturi a efectuat auditul conformității organizării, realizării și supravegherii PPP în domeniul sănătății, care a descoperit următoarele probleme [3]:

- Cadrul normativ nu dispune de prevederi exhaustive privind responsabilitățile și obligațiunile părților implicate în implementarea proiectelor PPP.
- Inițierea parteneriatelor public-private prin elaborarea studiilor de fezabilitate s-a efectuat în lipsa evaluării de către partenerii publici a elementelor prioritare care ar demonstra viabilitatea tehnică, economică și financiară a proiectelor în raport cu obiectivele stabilite.
- Procesul de organizare și desfășurare a etapei de selectare a partenerilor privați pentru prestarea serviciilor medicale a fost însoțit de neconformități și incertitudini privind transparența etapei de evaluare a ofertelor, în special care demonstrează corespunderea criteriilor înaintate de către ofertanții câștigători.

- În unele cazuri condițiile contractuale au fost imprecise și în defavoarea partenerilor publici, persista neasumarea conformă a obligațiilor contractuale, ceea ce a determinat neobținerea posibilelor venituri din redevență în sumă de 6,1 mil. lei.
- Partenerii publici nu au stipulat exhaustiv în contractele respective termenele, valoarea investițiilor, modul de determinare a valorii investițiilor efectuate și a valorii recuperate a acestora de către partenerul privat.

Autorul Violeta Tincu indică asupra unor incertitudini generate de Legea cu privire la parteneriatul public-privat în domeniul PPP [10]:

- Punctul 2 din Articolul 6 „Principiul proporționalității" prevede: „În cazul încălcării unilaterale de către partenerul public a obligaţiilor asumate în cadrul parteneriatului public-privat, partenerul privat este în drept să solicite reparaţia tuturor prejudiciilor cauzate, inclusiv recuperarea venitului ratat." Expertul nominalizat este de opinia că „o astfel de prevedere necesită sau clarificări ulterioare în legislaţie sau în general excludere, pentru ca interesul operatorului privat să nu vină în contradicție cu interesele generale ale societăţii".
- Punctul 3 din Articolul 34 „Garanțiile pentru partenerul public" prevede: „Până la realizarea integrală a contractului de parteneriat public-privat, partenerul privat nu este în drept să înstrăineze, să pună în gaj ori să dispună în orice alt mod de obiectul parteneriatului public-privat fără acordul partenerului public." De aici se subînțelege că înstrăinarea obiectului parteneriatului public-privat, totuși, este posibilă cu acordul partenerului public, însă nu există prevederi clare referitoare la condițiile și procedurile aferente.
- Interpretarea prevederilor Articolului 35 „Riscurile şi repartizarea lor" rămâne destul de vagă, ceea ce, de fapt, se confirmă de cele expuse anterior. În special, expertul nominalizat insistă asupra necesității reglementării gestiunii corespunzătoare a riscului cheltuielilor neprevăzute exagerate.

Expertul Viorica Ungureanu este de opinia că baza normativă a sistemului de contabilitate a Republica Moldova nu a definit dispozițiile legate de procesele inovatoare în cadrul proiectelor PPP, „care nu ar fi contradictorii și ar servi scopurilor de dezvoltare a unei reprezentări transparente în raportarea financiare a progreselor științifice". [11]

În special, autorul nominalizat menționează: „Metoda estimării inovațiilor după costurile reale, propusă în standardul IAS 38, nu ia în considerare contribuția capitalului uman drept un partener de afaceri cu drepturi depline asupra efectului economic al implementării inovației. În acest caz este exclus dreptul său de proprietate la deținerea a unei părți din afacere: finanțarea la faza de start-up a activității venture va fi înregistrată drept cheltuieli, iar autorul ideii este considerat doar un instrument de implementare a acesteia, remunerat pe bază de salariu, similar altor angajați care nu sunt inovatori în cadrul proiectului. Această abordare este lipsită de perspectivă în cazul activității venture." [11]

Concluzii

Practica internațională prezintă PPP drept o modalitate eficientă de soluționare a problemelor de interes public în condiții reciproc avantajoase pentru autoritățile publice și reprezentanții sectorului privat. Numărul relativ mic de proiecte PPP, lansate față de necesitatea existentă, precum și ponderea relativ mare a contractelor PPP problematice, indică asupra existenței unor probleme importante de reglementare și organizare a proiectelor PPP în Republica Moldova, care, într-o anumită măsură, se transformă în probleme de contabilitate. Soluționarea lor poate servi drept unul din factorii de dezvoltare a acestui sector în Republica Moldova.

Bibliografie

1. Caracicovschi, Lilia. Avolutions and trends of public private partnership in the Republic of Moldova, Culegere de articole selective ale Simpozionului Ştiinţific Internaţional al Tinerilor Cercetători, Ediţia a XVI-a 27-28 aprilie 2018, Chișinău e-ISBN 978-9975-75-926-7, p. 245-252

2. Căldare, Marina. Contabilitatea parteneriatului public-privat: indicații metodice, https://monitorul.fisc.md/editorial/contabilitatea-parteneriatului-public-privat-indicatii-metodice.html/

3. Curtea de Conturi a prezentat spre examinare, în cadrul Comisiei de control al finanțelor publice, două rapoarte de audit, https://www.ccrm.md/ro/curtea-de-conturi-a-prezentat-spre-examinare-in-cadrul-comisiei-de-control-al-f-80_1535.html

4. FETCO, Veronica. După 3 ani de când stă nefuncțională, Chișinău Arena ar urma să fie inaugurată. Guvernul anunță că va aloca 24 de milioane de lei pentru construirea drumului de acces către Arenă. Proiect supus consultărilor publice, https://www.zdg.md/stiri/stiri-economice/doc-dupa-3-ani-de-cand-sta-nefunctionala-chisinau-arena-ar-urma-sa-fie-inaugurata-guvernul-anunta-ca-va-aloca-24-de-milioane-de-lei-pentru-construirea-drumului-de-acces-catre-arena-proiect-supus-consu/

5. Igor Munteanu a susținut o conferință de presă ca urmare a examinării Raportului privind modernizarea și eficientizarea ÎS ”Gările și Stațiile Auto”, https://www.parlament.md/Actualitate/Comunicatedepresa/tabid/90/ContentId/5529/language/ro-RO/Default.aspx

6. Legea Republicii Moldova Nr. 179 din 10.07.2008 cu privire la parteneriatul public-privat (Publicată la 02.09.2008 în Monitorul Oficial Nr. 165-166 art. 605)

7. Ordinul Ministerului Finanțelor Republicii Moldova Nr. 192 din 12.11.2018 cu privire la aprobarea Indicațiilor metodice privind particularitățile contabilității în procesul realizării parteneriatului public-privat (Publicat la 23.11.2018 în Monitorul Oficial Nr. 430-439 art. 1686)

8. Rapoartele Agenției Proprietății Publice privind administrarea și deetatizarea proprietății publice de stat pentru anii 2018-2021, https://app.gov.md/rapoarte-anuale-3-450

9. Raport privind administrarea și deetatizarea proprietății publice de stat în anul 2021, https://app.gov.md/storage/upload/administration/reports/104/Raport%20privind%20administrarea%20%C8%99i%20deetatizarea%20propriet%C4%83%C8%9Bii%20publice%20de%20stat%20%C3%AEn%20anul%202021.pdf

10. TINCU, Violeta. Riscurile implementării parteneriatului public-privat în gestiunea serviciilor publice locale, http://www.aap.gov.md/sites/default/files/AAP-Forum-1_Tincu-Violeta.pdf

11. UNGUREANU, Viorica. Rolul parteneriatului public-privat în dezvoltarea sistemului contabil: de la recunoașterea subvențiilor la capitalul de risc, https://ibn.idsi.md/sites/default/files/imag_file/102-111_6.pdf

Autor corespondent:
CIȘLARI Anna, *ORCID: 0000-0001-7715-3089, mail: cep1usm@mail.ru*