PARTENERIATUL CIVIC PUBLIC

CONCEPȚIA modificărilor legislative

- Introducere
- Istoria și evoluția PPP
- Definiții și principalele trăsături
- PPP pe înțelesul ONU, WB, EU
- PPP în RM, datele statistice, excepții și decalajele (analiza datelor), premisele.
- Concepția generală a modificărilor
- Principalele constrângeri și limitări pentru dezvoltarea PCP
- Elementele Cheie ale reformei (abordarea principală)
- Schița proiectului de lege

INTRODUCERE

Această concepție analizează evoluția parteneriatelor public-private (PPP) la nivel internațional și experiența Republicii Moldova, cu accent pe oportunitatea extinderii acestui cadru prin instituționalizarea Parteneriatului Civic Public (PCP) — o formă de cooperare între autoritățile publice și organizațiile societății civile (OSC) pentru realizarea obiectivelor de interes public, non-comercial.

Documentul are caracter analitic și prospectiv. El își propune să:

- ofere o sinteză a originilor și transformărilor PPP;
- formuleze distincțiile esențiale între PPP și PCP;
- analizeze practicile internaționale și provocările din Moldova;
- definească propuneri de ajustare a cadrului normativ, însoțite de recomandări concrete pentru stimularea și protejarea acestui tip de parteneriat.

Menționăm că PCP este subsumat conceptual noțiunii generale de PPP, dar se distinge clar prin orientarea sa către interesul public și scopuri necomerciale. Astfel, actorul privat într-un PCP este reprezentat de organizații ale societății civile (OSC), iar scopul cooperării este satisfacerea nevoilor sociale, culturale, educaționale, de mediu, participare civică și coeziune comunitară — fără scop lucrativ.

Necesitatea reglementării PCP derivă din realitatea în care OSC-urile devin actori indispensabili în furnizarea serviciilor de interes public, în revitalizarea infrastructurii și în garantarea drepturilor culturale și civice. Într-un context în care capacitatea administrației publice este limitată de resurse sau expertiză, parteneriatele cu societatea civilă pot aduce valoare adăugată substanțială, prin inovație, apropiere de comunitate și eficiență în livrarea serviciilor.

Această concepție se adresează întregului ecosistem instituțional și legislativ — Guvern, Parlament, autorități publice locale, OSC-uri, precum și instituțiilor donatoare și publicului larg — și urmărește dezvoltarea unui cadru juridic coerent și aplicabil, care să recunoască, să sprijine și să protejeze Parteneriatele Public-Civice în Republica Moldova.

ISTORIA ȘI EVOLUȚIA PPP

Parteneriatele public-private (PPP) nu sunt o inovație recentă. Colaborarea dintre autoritățile publice și entitățile private în gestionarea infrastructurii sau furnizarea serviciilor publice poate fi urmărită încă din Antichitate. În Roma antică, de exemplu, bunuri precum porturile, băile publice și piețele erau operate prin concesiuni acordate unor parteneri privați. Stațiile poștale, esențiale pentru coeziunea Imperiului Roman, funcționau pe bază de contracte cu parteneri privați, denumite „manceps”, acordate prin licitație de către municipalități.

În Evul Mediu și epoca modernă timpurie, în special în Franța secolului al XVI-lea și al XVII-lea, se dezvoltă forme de concesiune în domeniul infrastructurii: canale, drumuri pavate, servicii de salubrizare, iluminat public și transport. În secolul al XIX-lea, Statele Unite aplică acest model pentru construcția căilor ferate, ilustrând potențialul colaborării public-private pentru extinderea infrastructurii.

Secolul XXI a cunoscut o expansiune accelerată a PPP, atât ca număr de proiecte, cât și ca diversitate. Evoluția acestor modele a fost influențată de limitările bugetare ale statelor, de accentul pe eficiența serviciilor publice și de promovarea Obiectivelor de Dezvoltare Durabilă (ODD).

Totodată, s-au acumulat numeroase exemple de eșecuri: proiecte neviabile economic, riscuri insuficient anticipate, privatizări mascate, lipsa transparenței și diluarea interesului public în favoarea profiturilor private. Domeniile în care PPP-urile au performat mai bine (ex. infrastructura de transport urban sau parcurile industriale) sunt în contrast cu sectoare precum sănătatea, educația sau infrastructura socială, unde scopul economic intră în conflict cu echitatea și accesibilitatea serviciilor.

Din aceste lecții istorice se desprinde nevoia de a adapta modelul clasic PPP și de a dezvolta forme hibride, în care partenerul privat nu este motivat de profit, ci de impactul social. Acesta este fundamentul pentru promovarea Parteneriatelor Public-Civice (PCP), în care OSC-urile devin actori egali, iar beneficiul comunitar prevalează asupra interesului economic.

În mod firesc, trecerea de la simple relații contractuale la parteneriate durabile, bazate pe încredere, co-creare și responsabilitate împărtășită, reflectă o evoluție a democrației participative și a ideii de guvernanță incluzivă. PCP-urile se înscriu în această direcție, ca formă modernă de solidaritate instituțională și ca alternativă viabilă pentru revitalizarea și democratizarea infrastructurii publice.

DEFINIȚII ȘI PRINCIPALELE TRĂSĂTURI

Este important de remarcat, după cum a subliniat OCDE (2012): „nu există o definiție larg recunoscută a PPP-urilor și a cadrului de reglementare.” Utilizarea termenului PPP diferă foarte mult în funcție de țară și organizație. De regulă, se adoptă o definiție largă a PPP-urilor.

În linii generale, PPP (parteneriat public-privat) este un angajament contractual, pe termen lung, pentru folosirea bunurilor publice sau furnizarea serviciilor de interes public, încheiat între autoritățile publice și un operator privat (comercial sau non-comercial).

Forme de cooperare (tipuri de raporturi juridice):

- Concesiune;
- Antrepriză sau prestări servicii;
- Locațiune/arendă/comodat;
- Contract de asociere în participațiune;
- Alte forme permise de legislație, inclusiv delegarea de gestiune.

Principalele trăsături ale PPP:

- **Transferul riscului**: transferul riscurilor de la partenerul public către cel privat. Riscul este alocat părții care îl poate gestiona cel mai eficient.
- **Durata contractului**: medie sau lungă – de la 3 până la 49 de ani, în funcție de tipul de serviciu sau infrastructură vizat.
- **Parteneriat funcțional**: fiecare parte contribuie cu resurse și expertiză, construind o relație de complementaritate.

- **Interesul public**: toate proiectele PPP vizează satisfacerea unor nevoi ale comunității, chiar dacă unele dintre ele generează profit.

Motivația implementării:

1. Optimizarea utilizării resurselor publice limitate;
2. Atragerea competențelor și capacităților de inovare din mediul non-public;
3. Complementaritate intersectorială în livrarea serviciilor;
4. Necesitatea unui răspuns rapid, flexibil și adaptat nevoilor locale.

În ultimii ani, conceptul de PPP s-a extins pentru a include și colaborarea între sectorul public și organizații din societatea civilă (OSC-uri), dând naștere modelului de parteneriat public-civic (PCP).

Principalele trăsături ale PCP:

- **Scop predominant non-comercial**: urmărește interesul public, nu profitul.
- **Parteneriat între o autoritate publică și o organizație a societății civile** (OSC).
- **Domenii acoperite**: cultură, educație, știință, mediu, agricultură, incluziune socială, drepturi civile, sport, sănătate, tineret, egalitate de gen etc.

Definiție propusă: Parteneriatul public-civic (PCP) este o formă de cooperare instituționalizată și contractuală între o autoritate publică (centrală sau locală) și o organizație a societății civile, pentru realizarea în comun a unor obiective de interes public, cu accent pe sustenabilitate, acces echitabil și implicare comunitară.

Actori cheie:

- Autorități publice centrale și locale;
- Instituții publice;
- Întreprinderi publice;
- OSC-uri (organizații necomerciale cu scop social și public);

Beneficiile PCP:

- Valorificarea patrimoniului public neutilizat sau subutilizat;
- Introducerea expertizei societății civile în gestiunea serviciilor publice;
- Investiții în infrastructură, servicii și capital uman;
- Modele participative și inovatoare de guvernanță locală;
- Îmbunătățirea calității și diversității serviciilor pentru comunități;
- Creșterea gradului de încredere publică în instituțiile statului, prin implicarea directă a cetățenilor în procesele decizionale;
- Asigurarea transparenței și responsabilității în gestionarea resurselor publice;
- Consolidarea coeziunii sociale și a capacității comunităților de a răspunde nevoilor proprii;
- Crearea de ecosisteme sustenabile pentru dezvoltarea inițiativelor locale;
- Promovarea justiției spațiale și accesului echitabil la resursele și infrastructura publică;
- Dezvoltarea capacităților OSC-urilor în guvernanță și management instituțional, cu efecte de multiplicare în alte domenii de interes public.

- PCP-urile permit administrației publice să transfere către OSC-uri anumite atribuții care presupun apropierea de comunitate, adaptabilitate și creativitate. Astfel de parteneriate contribuie la consolidarea democrației participative și la dezvoltarea locală durabilă.

PCP-urile permit administrației publice să transfere către OSC-uri anumite atribuții care presupun apropierea de comunitate, adaptabilitate și creativitate. Astfel de parteneriate contribuie la consolidarea democrației participative și la dezvoltarea locală durabilă.

Riscuri asociate PPP (și parțial PCP):

- **Derapaje comerciale**: când accentul pe profit prevalează asupra interesului public;
- **Reducerea transparenței și responsabilității statului**;
- **Capturarea spațiului public de către interese private**;
- **Dependenta de finanțare externă și instabilitate în sustenabilitate.**

Riscuri specifice reduse în PCP:

- **Riscuri de piață**: întrucât scopul este social, nu comercial, riscul de neutilizare este redus prin apropierea de nevoile reale ale comunității;
- **Riscuri de privatizare**: proprietatea publică rămâne în gestiunea statului, iar OSC-urile acționează în regim de custodie sau comodat, fără drept de înstrăinare;
- **Riscuri de planificare**: multe PCP-uri pot fi pilotate în regim de cost redus, fără presiunea randamentului financiar;

Riscuri comune PPP/PCP:

- Proiecte insuficient pregătite sau fără evaluare realistă a impactului;
- Instabilitate politică și schimbări de legislație care pot afecta continuitatea;
- Lipsa mecanismelor de reglementare și monitorizare transparente;
- Acces limitat la finanțare predictibilă;

Concluzie:

PCP-urile pot deveni o soluție de lungă durată pentru democratizarea accesului la resurse publice, în special în domenii precum cultura, educația și serviciile sociale. Spre deosebire de PPP-urile orientate pe eficiență economică, PCP-urile pun accent pe co-guvernare, solidaritate și dezvoltare comunitară. Implementarea cu succes a PCP-urilor presupune un cadru legislativ clar, proceduri de selecție transparente și mecanisme instituționale care să asigure echilibrul între parteneri și protejarea interesului public.

PPP PE ÎNȚELESUL ONU, WB, EU

ONU / Comisia Economică pentru Europa (UNECE): Potrivit definiției promovate de ONU, un parteneriat public-privat (PPP) este un acord contractual pe termen lung între o autoritate publică și un partener privat, în cadrul căruia acesta din urmă preia responsabilități privind finanțarea, dezvoltarea, operarea și întreținerea infrastructurii sau furnizarea de servicii publice. Aceste parteneriate sunt aliniate la Agenda 2030 și urmăresc Obiectivele de Dezvoltare Durabilă (ODD), fiind concepute să promoveze accesul echitabil, incluziunea și durabilitatea. ONU subliniază că accentul nu trebuie pus pe „cine” furnizează serviciul, ci „cum” este asigurată calitatea, accesibilitatea și sustenabilitatea acestuia.

Banca Mondială: Banca Mondială definește PPP drept un acord între o entitate publică și una privată, în care partenerul privat oferă servicii sau infrastructură pentru interes public, în schimbul unei remunerații corelate performanței. Deși nu

există o definiție unică la nivel internațional, PPP-urile sunt considerate instrumente esențiale pentru mobilizarea resurselor și expertizei sectorului privat. În raport cu PCP, se observă o diferență de orientare: dacă PPP-ul urmărește eficiența financiară și partajarea riscurilor, PCP urmărește maximizarea valorii sociale și creșterea accesului la servicii pentru grupuri vulnerabile.

Uniunea Europeană: Comisia Europeană, în „Cartea Verde privind PPP și dreptul achizițiilor publice" (2004), definește PPP ca o formă de cooperare între sectorul public și întreprinderi, cu scopul de a asigura finanțarea, construirea, renovarea, gestionarea sau întreținerea unei infrastructuri ori furnizarea de servicii. UE recunoaște diversitatea modelelor PPP, subliniind că acestea trebuie adaptate contextelor administrative și culturale locale.

În ultimii ani, UE a început să distingă între PPP clasice și formule de parteneriate cu sectorul asociativ, în special în domeniul social, educațional și cultural. Exemple precum parteneriatele sociale (social economy partnerships), achizițiile publice inovatoare și contractele de impact social confirmă această tendință. Deși termenul PCP nu este utilizat ca atare în documente europene, esența sa este recunoscută prin sprijinirea parteneriatelor bazate pe misiuni publice, participare civică și inovație socială.

Concluzie: Definițiile promovate de ONU, Banca Mondială și UE evidențiază caracterul flexibil al PPP-urilor și necesitatea adaptării lor la scopuri sociale. Acest cadru oferă legitimitate pentru introducerea PCP ca formă distinctă și complementară, în care parteneriatul nu este orientat spre profit, ci spre consolidarea binelui public prin implicarea activă a OSC-urilor. În acest context, PCP se aliniază perfect cu ODD 17.17: „Încurajarea și promovarea parteneriatelor eficiente între sectorul public, sectorul privat și societatea civilă".

PPP ÎN RM, DATELE STATISTICE, EXCEPȚII ȘI DECALAJELE (ANALIZA DATELOR), PREMISELE

În Republica Moldova, infrastructura publică a fost în mare parte construită în perioada sovietică. După 1991, două procese majore au afectat utilizarea sa: privatizarea masivă și lipsa unor măsuri de protecție și investiție în conservarea patrimoniului public. Aceste procese au contribuit la reducerea accesului comunităților și OSC-urilor la spații publice funcționale, deși nevoia pentru astfel de spații rămâne ridicată.

Modelul PPP a fost introdus formal prin Legea nr. 179/2008 privind parteneriatul public-privat, având ca scop atragerea investițiilor private pentru dezvoltarea infrastructurii și a serviciilor publice. Cu toate acestea, implementarea sa a fost marcată de fragmentare legislativă, lipsa transparenței și o orientare excesivă spre profit, ceea ce a limitat accesul actorilor non-comerciali la acest instrument.

Potrivit datelor Biroului Național de Statistică (BNS), în anul 2023 erau înregistrate 14.432 de organizații ale societății civile (OSC), dintre care peste 80% erau asociații obștești, fundații sau instituții private. În 2024, numărul a crescut la 15.142 de entități, iar 701 noi OSC au fost înființate doar în acel an. Totodată, peste 46% dintre OSC-uri activează în afara municipiului Chișinău, reflectând o răspândire semnificativă în regiuni.

Cu toate acestea, doar un sfert dintre OSC-urile înregistrate transmit anual rapoarte de activitate către BNS, ceea ce indică niveluri inegale de funcționalitate sau de recunoaștere oficială. În același timp, contribuția financiară a sectorului asociativ este semnificativă: în 2023, OSC-urile au atras aproximativ 4,4 miliarde lei în Republica Moldova pentru proiecte non-profit și au înregistrat venituri de peste 1 miliard de lei din activitatea economică.

Organizațiilor societății civile le 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 si 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) şi scop nelucrativ (necomercial)."

Așadar, PCP poate fi considerat o formă specifică de PPP, în care partenerul privat este o organizație a societății civile, iar obiectivele vizează impactul social, cultural sau comunitar. Recunoașterea acestei forme hibride este necesară pentru a

depăși actualele constrângeri legislative și pentru a crea un cadru favorabil implicării OSC-urilor în gestiunea infrastructurii publice.

Decalajul actual între nevoia de acces la infrastructură și cadrul juridic disponibil impune o intervenție legislativă clară, însoțită de măsuri administrative de facilitare. Aceasta ar permite valorificarea resurselor și competențelor OSC-urilor în beneficiul comunităților locale, asigurând în același timp transparență, responsabilitate și sustenabilitate în gestionarea bunurilor publice.

CONCEPȚIA GENERALĂ A MODIFICĂRILOR

Actualul cadru legal din Republica Moldova privind parteneriatele public-private (PPP) nu reflectă suficient complexitatea și diversitatea actorilor societății civile și nici particularitățile parteneriatelor orientate spre interesul public non-comercial. Legea nr. 179/2008 prevede o abordare generică, dominată de logica economică și contractuală, care favorizează în mod implicit proiectele de infrastructură cu potențial de recuperare financiară. În lipsa unor prevederi clare privind implicarea OSC-urilor, acestea sunt adesea excluse sau marginalizate în procesul de luare a deciziilor privind utilizarea bunurilor publice.

Concepția modificărilor legislative propune:

1. Introducerea unui capitol distinct în Legea nr. 179/2008 privind Parteneriatul Public-Privat, care să reglementeze Parteneriatul Civic Public (PCP) ca formă specifică de cooperare între autorități publice și organizații ale societății civile;
2. Definirea clară a PCP, a scopurilor necomerciale ale acestuia și a principiilor care îl guvernează: transparență, acces echitabil, responsabilitate partajată, autonomie a OSC-urilor și participare comunitară;
3. Stabilirea unui regim de atribuire și gestiune a bunurilor publice dedicate PCP, cu condiții adaptate specificului sectorului asociativ (acces gratuit sau preferențial, durate contractuale proporționale, protecție față de riscuri arbitrare);
4. Introducerea unor garanții minime privind continuitatea, predictibilitatea și nediscriminarea în relațiile public–civic, inclusiv în cazurile de schimbare a administrațiilor publice sau a priorităților politice;
5. Posibilitatea co-gestionării infrastructurii de interes public în baza unor contracte multilaterale, implicând OSC-urile, autoritățile locale și alți actori comunitari relevanți;
6. Reglementarea unui mecanism de raportare și monitorizare participativă a proiectelor PCP, cu implicarea beneficiarilor și a comunității;
7. Introducerea unor prevederi exprese privind accesul OSC-urilor la infrastructura culturală, socială, educațională sau de tineret, prin acorduri de PCP;
8. Acordarea de stimulente OSC-urilor care se implică în PCP: punctaje suplimentare în granturi publice, prioritate în contractarea socială, facilități fiscale sau sprijin tehnic.

Această reformă legislativă urmărește să nu creeze o nouă lege paralelă, ci să completeze cadrul existent, integrând logica PCP în cadrul general al PPP, dar recunoscând specificul necomercial și comunitar al acestor parteneriate. În plus, vor fi necesare modificări complementare în alte acte normative (Codul administrativ, Legea cu privire la proprietatea publică, legislația fiscală etc.), pentru a asigura coerență și aplicabilitate reală.

Demersul propus nu este doar tehnic, ci structural: el vizează schimbarea paradigmei de relaționare între stat și societatea civilă, transformând OSC-urile din beneficiari ocazionali în co-autori ai politicilor publice, în special în domeniile unde capacitatea administrației este limitată și unde apropierea de comunități este esențială.

PRINCIPALELE CONSTRÂNGERI ȘI LIMITĂRI PENTRU DEZVOLTAREA PCP

În consultările realizate cu OSC-uri active din diverse domenii, au fost identificate o serie de bariere sistemice, juridice și administrative care afectează capacitatea reală de a institui și implementa parteneriate public-civice durabile. Aceste

constrângeri reduc potențialul de cooperare și împiedică activarea infrastructurii publice în interesul comunităților. Printre cele mai frecvente se numără:

1. **Durata redusă a contractelor de comodat sau închiriere** – Termenele scurte (1–3 ani) nu permit OSC-urilor să planifice strategic, să atragă finanțări pe termen lung sau să investească în infrastructură.
2. **Instabilitatea regimului contractual** – Lipsa garanțiilor minime privind continuitatea parteneriatului și riscul rezilierii unilaterale expun OSC-urile la vulnerabilitate constantă.
3. **Costuri excesive ale chiriei/redevenței** – Lipsa unui regim preferențial pentru sectorul necomercial duce la costuri nejustificat de mari, care descurajează sau exclud accesul OSC-urilor la spații publice.
4. **Politizarea proceselor de alocare** – Accesul la infrastructură sau parteneriate este uneori condiționat de afinități politice, în defavoarea criteriilor de interes public și competență.
5. **Absența cadrului legal specific pentru PCP** – Legea PPP nu prevede clar implicarea OSC-urilor ca parteneri necomerciali, ceea ce generează incertitudine juridică.
6. **Insuficiența capacității administrative a autorităților publice** – Lipsa de competențe în gestiunea parteneriatelor sau în evaluarea capacității OSC-urilor duce la reticență și blocaje procedurale. De asemenea, lipsa consiliilor de administrație reprezentative, reduc din participarea civică a beneficiarilor.
7. **Controale ambigue și disproporționate** – Inspectorii financiari aplică uneori criterii comerciale în analiza contractelor de comodat încheiate cu OSC-uri, solicitând recalculări retroactive de chirie.
8. **Accesul inechitabil la infrastructura publică** – Lipsa unui sistem transparent și standardizat de atribuire a spațiilor sau a bunurilor reduce încrederea și afectează participarea civică.
9. **Subfinanțarea cronică a OSC-urilor** – Lipsa sprijinului instituțional și a finanțării multianuale afectează capacitatea OSC-urilor de a cofinanța sau opera infrastructura.
10. **Neaplicarea prevederilor existente privind utilitatea publică** – Statutul de utilitate publică este rar operaționalizat, deși ar trebui să confere acces prioritar OSC-urilor la resurse publice.

Aceste constrângeri necesită nu doar clarificări legislative, ci și măsuri instituționale de reformă: ghiduri metodologice, formare profesională pentru funcționari, mecanisme transparente de alocare și o cultură administrativă orientată spre parteneriat și sprijin pentru inițiativele civice.

În absența unei abordări sistemice, PCP-urile rămân inițiative izolate și fragile, dependente de bunăvoința conjuncturală a autorităților. Recunoașterea legală și instituțională a acestui tip de parteneriat este esențială pentru democratizarea guvernanței infrastructurii publice în Republica Moldova.

ELEMENTELE CHEIE ALE REFORMEI (ABORDAREA PRINCIPALĂ)

Pentru a transforma parteneriatele public-civice într-un instrument funcțional și predictibil în guvernanța infrastructurii publice, reforma propusă se va axa pe următoarele direcții fundamentale:

1. **Recunoașterea expresă a PCP ca formă distinctă de PPP** – Introducerea PCP în Legea nr. 179/2008 printr-un capitol dedicat, în care să se definească actorii eligibili, domeniile de aplicabilitate și principiile specifice (interes public, scop necomercial, participare civică, autonomie OSC).
2. **Clarificarea statutului OSC-urilor în cadrul PPP** – Instituirea explicită a OSC-urilor ca parteneri privați eligibili în PPP-uri non-comerciale, inclusiv prin referințe la Codul civil, legislația privind utilitatea publică și regimul fiscal aplicabil.
3. **Regim de atribuire adaptat specificului civic** – Instituirea unor proceduri transparente, competitive, dar simplificate pentru atribuirea bunurilor publice către OSC-uri în baza PCP. Acestea trebuie să includă criterii clare de selecție, mecanisme de contestare și prevederi privind continuitatea parteneriatelor.
4. **Contracte de parteneriat cu durată adecvată și condiții protejate** – Stabilirea unei durate minime garantate (ex. 5–10 ani) pentru PCP-uri, cu posibilitatea reînnoirii automate. Introducerea unor clauze de stabilitate, pentru a proteja OSC-urile de rezilieri arbitrare sau schimbări administrative bruște.

5. **Crearea unui cadru de co-gestiune instituțională** – Permisiunea legală pentru acorduri de tip consorțiu între OSC-uri, autorități locale și alți actori (ex. instituții publice, parteneri internaționali), care să permită gestionarea comună și descentralizată a bunurilor publice.
6. **Mecanisme de evaluare și monitorizare participativă** – Obligativitatea rapoartelor de activitate anuale pentru PCP, cu participarea beneficiarilor direcți și a comunității, ca indicatori de performanță non-financiară.
7. **Integrarea PCP în politicile publice sectoriale** – Revizuirea strategiilor și planurilor de acțiune în domenii precum cultură, educație, tineret, mediu sau incluziune socială, pentru a include PCP ca instrument de implementare.
8. **Sprijin instituțional și financiar dedicat PCP** – Crearea de linii de finanțare publice destinate exclusiv parteneriatelor public-civice, sub formă de granturi instituționale, fonduri pentru întreținere, investiții de capital sau cofinanțare europeană.
9. **Formare și profesionalizare** – Programe de instruire pentru funcționari publici, OSC-uri și comunități locale în managementul parteneriatelor și guvernanță participativă.
10. **Monitorizare intersectorială și dialog continuu** – Crearea unui mecanism național de coordonare a PCP (grup de lucru, comitet consultativ sau platformă digitală), care să reunească reprezentanți ai autorităților centrale, ai APL și ai OSC-urilor, cu scopul de a urmări implementarea cadrului și a formula recomandări de ajustare.

Aceste elemente nu vizează doar clarificarea legislativă, ci reforme de profunzime, care presupun schimbarea modului în care statul interacționează cu societatea civilă. PCP nu este doar un mecanism juridic, ci o viziune despre democrație funcțională, partajare de responsabilitate și dezvoltare teritorială participativă.

CARTOGRAFIEREA CADRULUI NORMATIV, STRATEGIC ȘI POLITIC EXISTENT

Această secțiune include o analiză detaliată a documentelor strategice și politicilor naționale care oferă temeiuri solide pentru dezvoltarea și instituționalizarea parteneriatelor public-civice (PPC) în Republica Moldova.

1. **Programul Național privind Drepturile Omului pentru anii 2024–2027 (PNDRO)** PNDRO creează un cadru esențial pentru afirmarea rolului activ al societății civile în promovarea drepturilor fundamentale, inclusiv a celor culturale. Documentul susține explicit implicarea organizațiilor societății civile și a minorităților în dezvoltarea politicilor și în mecanismele decizionale.

- Dreptul la participare culturală este recunoscut ca drept fundamental, dar insuficient integrat în politici publice (pct. 67).
- Obiective relevante pentru PPC: creșterea sprijinului financiar pentru activități realizate cu OSC (ob. 12.3), accesibilitatea serviciilor culturale (ob. 12.4), mecanisme financiare pentru scena independentă (ob. 12.6).
- Implicarea societății civile este tratată ca obligație strategică: „în toate nivelurile de luare a deciziilor” (pct. 9), iar lipsa parteneriatelor la nivel local este recunoscută (pct. 83).
- Diversitatea și coeziunea teritorială sunt obiective în care OSC-urile culturale devin parteneri indispensabili (pct. 69–72).

2. **Programul de dezvoltare a organizațiilor societății civile pentru perioada 2024–2027** Documentul recunoaște OSC-urile drept actori esențiali în procesele de guvernare deschisă, furnizare de servicii și formulare de politici.

- Obiectivul general 1: Consolidarea participării OSC prin mecanisme instituționalizate (platforme, puncte de contact, indicatori de transparență – pct. 90–97).
- Prevederi privind utilizarea infrastructurii publice: Legea nr. 86/2020 garantează acces preferențial al OSC la proprietatea publică (pct. 62.2), dar implementarea este insuficientă (pct. 62–67).
- Alte aspecte relevante: co-crearea politicilor (pct. 5, 94–95), necesitatea cadrului instituțional stabil și digitalizat, și legătura cu ODD 17.17.
- Încurajarea APL-urilor să ofere spații gratuite sau cu chirie preferențială pentru proiecte sociale și culturale, inclusiv pentru tineri. (pct. 105 din Programul de politici, HG nr. 845/2023)

3. **Programul Național privind Incluziunea Socială 2024–2027** Documentul sprijină colaborarea OSC–autorități pentru furnizarea de servicii sociale și culturale (Obiectiv 4.2.3) și pentru incluziunea grupurilor vulnerabile (Măsura 5.1.2). Participarea civică este tratată ca mecanism-cheie în democrația locală (Măsura 2.1.4).

4. **Strategia Națională pentru Tineret 2023–2026** Strategia promovează parteneriatele locale OSC–APL, accesul la finanțare și la infrastructură, precum și participarea civică a tinerilor.

- Punctul 1.2.2 din Planul de Acțiuni: Organizațiile de tineret sunt încurajate să creeze parteneriate cu autoritățile publice locale (APL) pentru a extinde programele de tineret. Aceasta implică colaborări de tip PCP pentru gestionarea spațiilor publice sau prestarea serviciilor pentru tineri (ex. activități educaționale, culturale). Promovarea educației non-formale prin parteneriate între ONG-uri și APL, cu finanțare mixtă (publică și privată).
- Sunt prevăzute programe de co-finanțare, granturi pentru inițiative de inovare, consultări digitale și formarea unei culturi participative.
- Se promovează incluziunea tinerilor din grupuri marginalizate și colaborarea structurată cu APL în domeniul politicilor de tineret.

4. **Strategia Națională de Dezvoltare Regională 2022–2028** Strategia prevede „coordonare intersectorială și cooperare între instituții și părți interesate" ca pilon al dezvoltării teritoriale (p. 54). Lipsa implicării actorilor non-guvernamentali este văzută ca o provocare (p. 39), iar PPC sunt propuse ca soluție pentru transparență și co-responsabilitate locală.
5. **Abordarea LEADER și Strategia de Dezvoltare Agricolă și Rurală 2023–2030** Modelul LEADER promovează parteneriate locale între sectorul public, privat și civic. Strategiile naționale susțin extinderea acestei abordări prin Grupuri de Acțiune Locală, unde PPC poate deveni un mecanism de bază pentru guvernanța participativă și sustenabilă.
6. **Legea nr. 215/2016 cu privire la tineret**

- Recunoașterea OSC-urilor de tineret ca actori parteneri: Articolele 8 și 9 promovează colaborarea dintre autoritățile publice și organizațiile de tineret în implementarea politicilor și programelor pentru tineri. Aceste articole oferă o bază legală pentru constituirea de parteneriate public-civice (PCP) în domeniul tineretului.
- Structuri consultative și participare civică: Legea încurajează formarea și funcționarea consiliilor locale ale tinerilor ca mecanisme participative, ce pot deveni actori-cheie în co-crearea și monitorizarea PCP-urilor la nivel local.
- Utilizarea infrastructurii publice: Articolul 12 prevede sprijinul statului pentru dezvoltarea centrelor de tineret, inclusiv prin alocarea de spații publice. Aceste centre sunt recunoscute ca instituții esențiale pentru implementarea politicilor de tineret și oferirea de servicii adaptate nevoilor generației tinere.
- Responsabilități ale autorităților publice locale: Legea conferă APL-urilor rolul de a asigura sprijin logistic și infrastructural pentru centrele de tineret, deschizând astfel calea pentru inițierea unor PCP-uri locale prin oferirea de spații, co-finanțare sau parteneriate instituționale.

Concluzie Cartografierea cadrului strategic și politic demonstrează că parteneriatele public-civice sunt deja anticipate sau sugerate în multiple documente naționale. Reformele legislative propuse trebuie să se ancoreze în aceste angajamente pentru a asigura coerență, aplicabilitate și sprijin instituțional. Astfel, PCP nu este o inovație exterioară sistemului, ci o continuare firească a obiectivelor asumate de statul Republica Moldova în domeniul dezvoltării democratice și al guvernanței deschise.

Consultații Publice Participative în cadrul Laboratorului Internațional DO IT TOGETHER

În perioada 25–27 noiembrie 2024 a avut loc laboratorul internațional „DO IT TOGETHER – Co-crearea Conceptului Parteneriatului Public-Civic (PCP)", care a reunit participanți din sectorul asociativ, autorități publice și experți internaționali. Evenimentul a oferit o platformă de reflecție și schimb de bune practici, având ca obiectiv principal formularea participativă a conceptului PCP aplicabil în Republica Moldova.

Participanții au avut ocazia să analizeze conceptul PCP, să împărtășească propriile experiențe și să formuleze recomandări pentru adaptarea acestuia la realitățile locale și naționale. Laboratorul a consolidat legitimitatea demersului și a permis obținerea unui consens în jurul utilității unei astfel de inițiative. Totodată, a fost adunat un volum

consistent de informații, studii de caz și argumente, care susțin fezabilitatea și necesitatea implementării PCP-ului în Republica Moldova.

Au participat 58 de persoane, reprezentând peste 30 de organizații ale societății civile, alături de reprezentanți ai autorităților publice centrale și locale.

Structura laboratorului a inclus următoarele etape:

- Prezentarea Conceptului PCP;
- Panel cu actori locali;
- Panel cu actori internaționali;
- Consultări în două grupuri tematice;
- Analiza și sintetizarea recomandărilor formulate;
- Adaptarea propunerii conceptuale în funcție de feedback;
- Informarea participanților despre rezultatele consultării;
- Concluzii și planificarea pașilor următori.

Contribuții și puncte-cheie din consultări:

1. **Clarificare legislativă**: Autorii proiectului au precizat că nu se propune o lege separată, ci integrarea PCP ca o dimensiune distinctă în Legea privind parteneriatele public-private, însoțită de modificări legislative și reglementări care să faciliteze parteneriatele cu OSC-uri.
2. **Cazul AO „CICO”**: Exemplul unui centru de plasament pentru persoane vârstnice, creat de o OSC, care s-a confruntat cu refuzul APL de a prelua gestiunea infrastructurii din cauza lipsei unui cadru legal, deși investiția inițială a fost de 1.200.000 EUR.
3. **Cazul GAL „Trei Coline”**: Identificarea a 60 de clădiri neutilizate în 10 sate. Problema principală: lipsa stimulentelor fiscale și ambiguitatea drepturilor de proprietate, în condițiile în care APL-urile sunt subfinanțate și fără capacitate de intervenție.
4. **Ministerul Culturii**: A subliniat că actualele politici urbanistice ignoră funcția socială. Accesul OSC-urilor la infrastructura publică ar putea revitaliza comunitățile. S-a evidențiat necesitatea unui cadru normativ care să prevadă indicatori de acces, utilizare și impact social.
5. **AO „STUDEM”**: A subliniat că barierele sunt tehnice și de capacitate, nu juridice. E nevoie de acte guvernamentale de aplicare și simplificare birocratică.
6. **AO „CPR”**: A punctat că există deschidere politică și juridică, dar implementarea depinde de voința politică și implicarea cetățenilor în procese democratice.
7. **Deputată în Parlament**: A pledat pentru un joc echitabil între sectorul privat și civic, accentuând că există suficientă infrastructură, dar lipsesc oameni și mecanisme clare. A reiterat importanța consensului public pentru reușita PCP.

Riscuri și Beneficii Identificate

Riscuri	Beneficii
OSC-urile nu sunt întotdeauna pregătite pentru asumarea funcțiilor publice	Dezvoltarea capacităților manageriale ale OSC-urilor și autorităților publice
Birocrație excesivă și lipsă de inițiativă la nivel APL	Eficiență crescută în utilizarea resurselor publice

Lipsa unui cadru normativ clar și aplicabil	Atragerea resurselor externe și diversificarea finanțării serviciilor publice
Posibilitatea apariției oportunismului (OSC-uri de tip „parazit”)	Îmbunătățirea livrabilelor sociale și culturale
Tensiuni între stat și societate civilă	Creșterea coeziunii sociale și a participării cetățenilor la guvernarea locală
Posibilă dependență a APL de ONG-uri pentru servicii	Consolidarea mecanismelor democratice și co-guvernanței
Lipsa criteriilor clare de selecție și monitorizare	Revitalizarea patrimoniului public subutilizat
Întârzieri și neclarități în procesul de atribuire	Crearea unui precedent funcțional de colaborare pe termen lung
Lipsa indicatorilor de evaluare a impactului	Creșterea durabilității inițiativelor civice
Lipsa resurselor umane specializate	Asigurarea utilizării infrastructurii publice în loc de abandon sau degradare

Consultările din cadrul laboratorului au demonstrat o susținere largă pentru dezvoltarea unui cadru legislativ și instituțional favorabil parteneriatelor public-civice. Participanții au convenit asupra necesității unui proces continuu, iterativ, de testare și îmbunătățire a modelului PCP, în parteneriat cu toate părțile interesate – societate civilă, autorități publice și comunități locale.

Practica Internațională Participativă (sinteză)

Modelele internaționale analizate oferă exemple concrete de parteneriate public-civice funcționale și adaptate la contexte urbane și comunitare diverse. Fiecare caz reflectă un echilibru specific între autoritate publică și societate civilă, precum și un set distinct de mecanisme instituționale și resurse alocate.

- Elemente comune identificate:
- Reactivarea infrastructurii publice subutilizate prin inițiativă civică;
- Guvernanță participativă formalizată prin structuri mixte (consilii, fundații, comitete);
- Finanțare publică combinată cu autonomie operațională și capacitate de atragere de fonduri;
- Deschidere către comunitate și participare incluzivă;
- Accent pe sustenabilitate, acces echitabil și continuitate instituțională.

Studiile de caz incluse (Pogon – Croația, Cascina Roccafranca – Italia, Toplocentrala – Bulgaria, Galeria Buncăr – Moldova, AXIS – Moldova) vor fi prezentate comparativ într-o analiză separată atașată documentului.

Aceste exemple oferă inspirație pentru elaborarea unui model de PCP adaptat realităților din Republica Moldova, punând în evidență rolul esențial al OSC-urilor în guvernanța participativă și utilizarea democratică a infrastructurii publice.

Tabel comparativ – Parteneriate public-civice studii de caz

Criteriu	Galeria Buncăr (Chișinău)	Centru AXIS (Comrat)	Pogon (Zagreb, Croația)	Toplocentrala (Sofia, Bulgaria)	Cascina Roccafranca (Torino, Italia)
Context și inițiativă	Inițiată în 2015 într-un subsol din AMTAP, ca spațiu pentru artă emergentă. Acord de Colaborare între AMTAP, AO Akzente și AO ksa:k.	Inițiat într-o clădire abandonată a unui liceu. ONG-ul „Tineretul Găgăuziei" a revitalizat-o ca centru de tineret. Contract de chirie.	Inițiat in 2008 ca răspuns la lipsa infrastructurii pentru scena independentă. Creat de Alianța Operacija Grad și orașul Zagreb.	Proiect de reconversie a unei centrale abandonate. Inițiat de artiști independenți, susținut de municipalitate și Ministerul Culturii.	Centrul comunitar deschis în fosta fermă urbană. Reabilitat prin program URBAN II. Inițiativă a municipalității.
Modelul de parteneriat	Parteneriat tripartit (AMTAP, Akzente, ksa:k), Acord de parteneriat pe 3 ani, AMTAP oferă spațiu, partenerii curatoriază, administrează, acoperă cheltuielile de mentenanță și reparații curente	Contract de chirie pe 5 ani între liceu, consiliul local și ONG. Contribuții: ONG – reparații, curatorierea programului, autorități – suport logistic.	Instituție publică, co-fondat de municipalitate și Alianța Operation City, organizație umbrelă. Acord formal, instituție public-civică unică.	Parteneriat între municipalitate, Ministerul Culturii și societatea civilă. Selecție anuală prin juriu public.	Parteneriat public-civic între primărie și o fundație cu cetățeni activi. Fiecare partener își creează propriul program.
Mecanism de guvernanță	Spațiu deținut de AMTAP, partenerii se ocupă de programare. Nu există cadru legal clar, raportare anuală.	ONG gestionează spațiul autonom. Colaborare informală, fără statut legal de co-gestionare.	Guvernanță partajată. Decizii strategice de adunări duale. Consiliu de program format din ONG-uri din consorțiu Operatzia Grad.	Fundație cu guvernanță paritară. Comitet public validatează direcția strategică. Director desemnat.	Consiliu de administrație: 3 reprezentanți primărie, 2 societate civilă. Adunare generală se întrunește bianual.
Sustenabilitate și	Spațiul este gratuit,	Investiții inițiale ~450.000 MDL.	Municipalitatea acoperă	Municipalitatea oferă spațiul și	Primăria oferă spațiul și

resurse	întreținerea suportată de parteneri. Finanțare prin granturi externe, fără statut juridic clar.	Finanțare prin granturi. 99% venituri din proiecte. Vulnerabilitate financiară. Municipalitatea acoperă cheltuielile pentru încălzire care depășesc 40000 mdl pe sezon.	funcționarea. Spațiul gratuit. Acces deschis, fără selecție competitivă.	întreținerea. Ministerul acoperă salariile. Venituri din bilete și servicii.	întreținerea. Fundația generează venituri prin activități și servicii.
Lecții și aspecte relevante	Exemplu de activare a infrastructurii educaționale publice. Necesită cadru legal pentru continuitate.	Model de reactivare a infrastructurii degradate. Necesită recunoaștere legală a ONG-urilor ca co-gestionari.	Model solid de co-guvernanță. Demonstrează eficiența colaborării între autorități și scena independentă.	Model hibrid. Arată cum infrastructura publică poate fi activată prin autonomie și responsabilitate financiară.	Exemplu de reactivare a bunurilor publice. Demonstrează guvernanță colaborativă, implicare civică și sustenabilitate.
Implicare comunitară și participare	Implicare limitată – destinat în special comunității artistice independente și academice. Participare publică generală redusă.	Tineri implicați activ în activități. Participare comunitară moderată, mai ales tineri și voluntari locali.	Implicare ridicată – spațiu deschis ONG-urilor, decizii participative. Acces egal la resurse.	În dezvoltare – participare prin jurii, apeluri deschise. Obiectiv: integrarea comunității în programare.	Foarte ridicată – cetățenii activi și organizațiile comunitare participă direct în guvernanță și programare.
Posibilitate de replicare	Replicabil în instituții educaționale, dacă există voință și parteneriate solide.	Replicabil în alte localități cu infrastructură publică abandonată și sprijin local.	Model replicat și promovat în regiune. Exemplu de bune practici europene.	Inspiră alte orașe. Model replicabil în contexte cu infrastructură abandonată și suport politic.	Model replicat local și internațional. Existența unei rețele de case de cartier validează scalabilitatea.
Reziliență instituțională	Scăzută – depinde de conducerea AMTAP și	Moderată – sprijin comunitar și rezultate vizibile, dar fără garanții	Ridicată – instituție publică recunoscută, co-finanțare	Promițătoare – susținere guvernamentală, echipă autonomă,	Foarte ridicată – 15 ani de funcționare, sprijin public, venituri

	finanțare externă, fără garanții legale.	legale pe termen lung.	stabilă, sprijin civic consistent.	dar încă în fază incipientă.	proprii, implicare comunitară puternică.