

Legătura dintre siguranța rutieră, încasările la fondul rutier, integritatea drumurilor publice naționale și riscurile de corupție în administrarea patrimoniului statului

Comentariu economic pe marginea propunerilor de modificare a legii nr 509/1995 și a titlului IX din Codul fiscal nr 1163/1997 înaintate în cadrul politicii bugetar-fiscale pentru anul 2023

Vitalie Rapcea

Director de program, Expert-Grup

Decembrie, 2022

Cel puțin două din trei obiective situate în zona drumului public sunt amplasate ilegal sau cu grave abateri. Terenurile din zona drumurilor publice, proprietate a statului, sunt administrate de către companiile de stat. În loc să se lupte cu fenomenul transformării drumurilor naționale în piețe, administrația publică centrală de specialitate încearcă să legalizeze amplasarea nejustificată și absolut haotică a obiectivelor „comercial-economice” în zona drumului public. Acest comentariu încearcă să explice de ce propunerile de modificare a legii 509/1995 și a titlului IX din Codul fiscal nr 1163/1997 înaintate de către Ministerul Infrastructurii și Dezvoltării Regionale în cadrul politicii bugetar-fiscale pentru anul 2023 nu sunt o soluție, și nu o să crească încasările la buget și cu atât mai mult nu o să sporească calitatea drumurilor naționale, viteza medie de circulație pe acestea, afectând dramatic siguranța participanților la trafic.

Autorizarea obiectivelor comercial-economice este soluția propusă de autorități pentru contracararea fenomenului amplasării samavolnice a obiectivelor în zona drumului public național. În procesul de avizarea a politicii bugetar-fiscale pentru anul 2023 Ministerul Infrastructurii și Dezvoltării Regionale (MIDR) a venit cu propunerea de autorizare a obiectivelor comercial-economice în zona drumului public. Argumentul invocat la înaintarea propunerii de modificare a legii drumurilor nr 509/1995 și a Codului fiscal nr. 1163/1997 constă în faptul că obiectivele comercial-economice sunt deja amplasate în zona drumului și utilizează terenul statului fără să plătească însă pentru aceasta¹. Astfel, se propune soluționarea amplasării neautorizate a obiectivelor în zona drumului

¹ [Sinteza obiecțiilor și propunerilor la proiectul de lege pentru modificarea unor acte normative \(politica bugetar fiscal pentru 2023\) 11.11.2022 pag. 4.](#)

public prin includerea în lista obiectivelor ce pot fi autorizate a obiectivelor comercial-economice (depozite, frigidere etc).

Zona drumului public național este destinată în exclusivitate pentru semnalizare rutieră, plantații rutiere și alte scopuri legate de întreținerea drumului în condiții de siguranță. Zona drumului public formată din ampriza drumului și zonele de siguranță sunt instituite și reglementate în exclusivitate cu scopul asigurării condițiilor de siguranță pentru toți participanții la trafic precum și facilitarea întreținerii infrastructurii rutiere. În conformitate cu prevederile art. 3 al (1) punct 1) din legea drumului nr. 509/1995, zona drumului public cuprinde ampriza drumului - suprafață de teren ocupată de elementele constructive ale drumului și zonele de siguranță, care reprezintă suprafețele de teren situate de-o parte și de alta a ultimului element constructiv al amprizei drumului (care poate fi: acostament, șanț, marginea taluzului etc) până la marginea exterioară a plantațiilor rutiere sau în cazul lipsei acestora până la o distanță care variază de la 5, la 9 metri dacă drumul este în debleu (conform anexei nr. 1. La legea nr 509/1995). Zonele de protecție a drumului reprezintă suprafețele de teren din extravilan, în proprietate publică sau privată, situate de o parte și de alta a zonelor de siguranță pe o distanță de la 5 la 20m în funcția de categoria drumului, (conform anexei nr. 1. la legea nr 509/1995) necesare protecției și dezvoltării viitoare a drumului precum și asigurării condițiilor de întreținere și de circulație pe el. În limita zonelor de protecție se stabilesc cerințe specifice pentru proprietarii și utilizatorii de terenuri, care dacă vor să amplaseze în zona de protecție a drumului obiective din categoria celor specificate în lege, o pot face cu condiția respectării condițiilor indicate de administratorul drumului în prescripțiile tehnice și autorizația de amplasare. În termeni mai populari, zona drumului reprezintă partea carosabilă cu toate celelalte elementele constructive ale drumului precum acostament, trotuare, stații de așteptare, șanțuri de scurgere, alte lucrări de artă, plantații rutiere, precum și suprafețele de teren de pe o parte și cealaltă a drumului, care sunt destinate în exclusivitate pentru întreținerea și exploatarea drumului în condiții de siguranță (fig. 1).

În zonele de protecție a drumului public național pot fi amplasate doar obiective care au drept scop deservirea utilizatorilor drumului. În conformitate cu Regulamentul din anexa nr. 3 la legea 509/1995, în zona de protecție a drumului poate fi autorizată amplasarea: obiectivelor de prestare a serviciilor rutiere, comunicații ingineresti, parcaje, benzi suplimentare, obiective arhitecturale și de cult (stele, monumente, răstigniri) sau cale de acces la drumul public. Legiuitorul a prevăzut amplasarea în zonele de protecție a drumului public național doar a obiectivelor care au drept scop deservirea utilizatorilor drumului și nu periclitează siguranța participanților la trafic, iar în cazul în care amplasarea în zonele de protecție necesită amenajarea accesului și a benzilor de accelerare/decelerare începând cu limita zonelor de siguranță, aceasta va fi prevăzut în documentația de proiect și pentru utilizarea acestor suprafețe de teren public agentul economic achită taxe în conformitate cu anexa nr.6 din titlul IX al Codului fiscal nr. 1163/1997. Scopul acestor limitări ține de satisfacerea nevoilor utilizatorilor drumului în condiții de siguranță a tuturor participanților la trafic. Amplasarea panourilor publicitare este o excepție de la această regulă, fapt pentru care sunt prevăzute condiții specifice pentru

amplasarea lor, iar după regretatul accident în urma căruia a decedat poetul Grigore Vieru, regulile de instalare a panourilor publicitare în zona drumului public au fost înăsprite. Astfel, evaluarea oportunității și siguranței amplasării obiectivului în zona drumului public se face în cadrul unui proces care se desfășoară în două etape. Într-o primă etapă este evaluată oportunitatea și posibilitatea amplasării obiectivului în zona drumului public în condiții de siguranță, iar în cea de-a doua etapă se verifică dacă documentația de proiect prezentată respectă prevederile de siguranță în conformitatea cu normativele tehnice² și cerințele înaintate în prescripțiile tehnice eliberate de către administratorul drumului. Cu toate acestea, autorizarea obiectivului în zona drumului public nu reprezintă o garanție că agentul economic va asigura respectarea condițiilor impuse conform legii și a normativelor tehnice de aceea, administratorul drumului trebuie să verifice, în mod constant, modul în care agenții economici respectă condițiile care au stat la baza autorizării.

Figura 1. Limitele zonelor drumului public



Sursa imaginii: Google Maps, zonele drumului sunt ilustrate cu titlu informativ. În conformitate cu Ordonanța nr 43/1997 a Guvernului României, zona drumului în România cuprinde și zonele de protecție ale acestuia.

² În conformitatea cu normativul tehnic NCM D.02.01:2015, pag 32 amplasarea obiectivelor în zona drumului public nu poate fi la distanțe mai mici de 5-15km unele de alte, în dependență de condițiile specifice pe drumul public.

Alte obiective decât cele care au drept scop deservirea utilizatorilor drumurilor nu trebuie amplasate în zona drumului public și zonele de protecție ale acestuia ele necesită a fi amplasate în conformitate cu planurile urbanistice zonale și cele generale elaborate în conformitate cu principiile urbanismului și amenajării teritoriului aprobate prin legea nr 835/1996. Necesitatea amplasării obiectivelor în conformitate cu planurile urbanistice ține și de integrarea acestora în micro-mediul localității, conectarea acestor obiective la rețelele de apă, canalizare energie și gaze, utilizarea amplasării acestor obiective drept premisă pentru creșterea economică la nivel local și regional etc. Sub acest aspect, autorizarea obiectivelor „comercial-economice” în zona drumului public reprezintă instituționalizarea unei excepții care ar transforma drumurile, pe toată lungimea acestora, în niște piețe, cu grave consecințe de siguranță și de limitare a regimului de viteză.

Fenomenul amplasării neautorizate a obiectivelor în zona drumului public poartă un caracter endemic în Republica Moldova. În conformitate cu inventarierea efectuată de Ministerul Transporturilor și Infrastructurii Drumurilor prin dispoziția nr.1A din 11.01.2016, s-a constatat că din 1696 de obiective amplasate în zona drumurilor publice care au făcut obiectul inventarierii, 1037 obiective erau amplasate ilegal. Comisia de verificare a corectitudinii informațiilor incluse în raportul de inventariere remis de către ASD în adresa ministerului prin scrisoarea nr.10-05/351 din 23.02.2016 a identificat, suplimentar, pe o distanță totală de 520.5 km, încă 308 obiective neautorizate care nu au fost incluse în listele furnizate de Î.S. ASD - administratorul și gestionarul drumurilor publice proprietate a statului. Astfel, în conformitate cu rezultatele acestei inventarieri, fiecare 2 din 3 obiective amplasate în zona drumului public nu sunt autorizate, ceea ce pune în pericol siguranța participanților la trafic, afectează lucrările de artă precum șanțurile de evacuare a apei de pe drumul public, acostamentul, plantațiile rutiere, semnalizarea rutieră etc și cresc timpul și costul lucrărilor de reabilitare a drumurilor publice inclusiv a celor finanțate din împrumuturile acordate de Instituțiile Financiare Internaționale.

Odată cu reabilitarea drumurilor naționale cu suportul partenerilor externi, acestea devin tot mai atractive pentru amplasarea obiectivelor comercial-economice în zona drumului și în zonele de protecție ale acestuia. Un exemplu elocvent în acest sens este porțiunea drumului de ocolirea a orașului Chișinău R6 M1-laloveni km 0 – km 6+550, reabilitat din mijloacele BEI și care acum abundă în obiective amplasate în zona drumului public, sau chiar în noduri rutiere, cu accese amenajate din contul zonei de siguranță, fără benzi de accelerare și decelerare. Un alt exemplu este porțiunea dintre Chișinău și Strășeni a drumului R1, iar pe porțiunea dintre Chișinău și Stăuceni a drumului M2 reabilitat din mijloacele Fondului Provocările Mileniului, prin intermediul programului Compact al Guvernului SUA situația este probabil cea mai dezolantă. De-a lungul acestei porțiuni de drum avem ocazia să asistăm la o adevărată piață improvizată cu amplasarea chiar și în zona de siguranță a drumului a numeroase construcții capitale ale comercianților de tot felul. Pentru a cumpăra de la acești comercianți autovehiculele staționează chiar pe partea carosabilă periclitând siguranța a peste 15 mii de participanți la trafic care parcurg această porțiune de drum zilnic.

Caracterul omniprezent la care a ajuns amplasarea neautorizată a obiectivelor în zona drumurilor naționale reprezintă dovada materializării riscurilor de corupție cu implicarea companiilor de stat. În conformitate cu prevederile art. 5 a legii drumurilor nr 509/1995 administrarea drumurilor naționale se asigură de către organul central de specialitate în domeniul drumurilor prin intermediul Întreprinderii de Stat Administrația de Stat a Drumurilor (Î.S. ASD). Iar Î.S. ASD, la rândul ei, încheie contracte de gestiune și întreținere cu S.A. Drumuri. Pentru activitatea de administrare, Î.S. ASD primește bani din Fondul Rutier, iar pentru 2022 această sumă este stabilită în cuantum de 70 mil. lei³. Suplimentar, întreprinderea de stat încasează venituri pentru realizarea funcției de beneficiar în numele statului pentru lucrările de întreținere și reparație a drumurilor. În conformitate cu prevederile art. 13 a legii drumurilor nr. 509/1995 administratorul drumului poartă răspundere pentru încălcarea prevederilor legii inclusiv pentru starea tehnică a drumului pe care îl administrează. Amplasarea neautorizată a obiectivelor în zona drumurilor publice și zonele de protecție ale acestora încalcă legea și afectează în modul cel mai direct starea tehnică a drumului. Mai mult, din 2017 administratorul drumurilor publice este abilitat cu dreptul de a demola obiectivele amplasate neautorizat⁴, cu toate acestea, nu a fost făcut public niciun caz de demolare a obiectivului amplasat ilegal. Iar în conformitate cu prevederile art. 57 din legea 131/2007 privind siguranța rutieră, la capitolul obligațiile administratorului drumului, la al. (4) este menționată și obligația interzicerii amplasării construcțiilor de orice fel și practicarea comerțului pe acostament, iar în afara localităților, și în zona de siguranță a drumului public. În context, tolerarea amplasării numeroaselor obiective în zona drumului public alimentează bănuiele rezonabile referitoare la materializarea riscurilor de corupție precum traficul de influență, abuz de serviciu, falsului în acte, utilizării neconforme a fondurilor și a patrimoniului public, delapidarea fondurilor și sau a patrimoniului public etc.

Cu cât mai important este drumul cu atât mai mare este probabilitatea ca acesta să devină împânzit de obiective comercial-economice. Este absolut firesc ca agenții economici să lupte între ei pentru consumatori. Iar în goana după consumatori comercianții urmăresc să se amplaseze în zonele cu un vad comercial mai mare. Sub acest aspect, drumurile publice naționale sunt de mare interes. Acest interes este cu atât mai mare cu cât mai mare este intensitatea traficului. Astfel, cu cât mai important este drumul public național, cu atât mai mult trafic este asigurat de acesta și cu atât mai tentantă devine amplasarea obiectivelor comercial-economice pe acest drum. Or, intensitatea traficului este în legătură directă cu probabilitatea realizării unei vânzări. Din păcate, deși înclinația marginală pentru amplasarea comercianților în zona drumului public este direct proporțională cu intensitatea traficului pe acel drum, siguranța participanților la trafic este invers proporțională cu numărul obiectivelor amplasate în zona drumului public. În acest context, modificările legislative propuse de MIDR creează premise pentru replicarea speței comercianților ambulanți din preajma pieței centrale din Chișinău

³ Programul privind repartizarea mijloacelor fondului rutier pentru drumurile publice naționale pentru anul 2022 anexă la HG nr 41/2022

⁴ Art. 9, al. (8) din legea drumurilor nr. 509/1995

(fenomen observat și în preajma altor piețe), care în loc să vândă în piață, preferă să vândă pe margine drumului din motiv că vadul comercial este mai mare și eventual, concurența nu este la fel de acerbă.

În loc să se lupte cu fenomenul transformării drumurilor publice în piețe, administrația publică centrală de specialitate creează premise pentru legalizarea și accelerarea acestui proces. La etapa avizării politicii bugetar-fiscale pentru anul 2023, Ministerul Infrastructurii și Dezvoltării Regionale a venit cu propunerea de modificare a anexei nr.3 la legea drumurilor nr 509/1995 și a titlului IX din codul fiscal⁵. Prin aceste modificări, se suplimentează lista obiectivelor care pot fi autorizate a fi amplasate în zona drumului public. Prin includerea în această listă a obiectivelor „comercial-economice”, devine redundantă enumerarea obiectivelor de servicii rutiere de la punctul 1, al 1) din anexa nr. 3. Modificarea propusă vine să neglijeze principiul conform căruia amplasarea obiectivelor în zona drumului reprezintă mai curând o excepție și este permisă doar pentru acele obiective care reprezintă o valoare adăugată mare pentru utilizatorii drumurilor asigurând asistență și suport pentru aceștia. În mod normal, pentru alte servicii decât cele de restaurare, alimentare cu carburanți, și deservirea tehnică a unităților de transport, participanții la trafic ar trebui să iasă de pe drumul național pe un drum secundar sau local unde intrând în localitate sau într-o zonă special amenajată pot să-și satisfacă celelalte nevoi de consum fără a periclita fluiditatea traficului, viteza sau siguranța celorlalți participanți la trafic.

Modificările legislative propuse de MIDR vor avea impact neglijabil asupra acumulărilor în Fondul Rutier. În conformitate cu cel mai recent Raport de implementare a programului privind realizarea mijloacelor fondului rutier⁶, veniturile din taxa pentru folosirea zonei de protecție a drumurilor din afara perimetrului localităților pentru efectuarea lucrărilor de construcție și montaj, pentru amplasarea publicității exterioare și pentru amplasarea obiectivelor de prestare a serviciilor rutiere erau în 2020 în valoare de 3.04 mil. lei. Dacă presupunem că toate obiectivele amplasate ilegal în zona drumurilor publice vor fi autorizate, aplicând raportul dintre obiectivele autorizate și cele neautorizate de 1 : 2, putem estima că, în cel mai optimist scenariu, veniturile fondului rutier pot crește în 2023 cu alte aproximativ 6 mil. lei, ceea ce raportat la 1485 milioane lei cât este prevăzut fondul rutier în legea bugetului de stat pentru anul 2023 reprezintă aproximativ 0.4%. În conformitate cu prevederile Strategiei de transport și logistică pentru anii 2013-2022⁷ finanțarea sectorului rutier începând cu anul 2012 și până la zi prevede alocarea la fondul rutier a 80% din accizele de la importul de carburanți. În conformitate cu datele referitoare la importul de carburanți (benzină și motorină) pentru anul 2021 suma transferurilor în fondul rutier din contul doar a accizelor la benzină și motorină, în 2023, ar

⁵ [Sinteza obiectiilor și propunerilor/recomandărilor \(structurată pe articole sau puncte din proiect\) la proiectul de lege pentru modificarea unor acte normative \(politica bugetar-fiscală pentru 2023\)](#), pag 4.

⁶ [„Raport de implementare a programului privind realizarea mijloacelor fondului rutier pentru anul 2020”](#)

⁷ Hotărârea Guvernului nr. 827/2013

trebuie să fie nu mai mic de 2756 milioane lei⁸. În context, dacă scopul MIDR este să crească încasările la fondul rutier atunci miza ar trebui să fie: creșterea defalcărilor din volumul total al accizelor la produsele petroliere, care, cu regret, în conformitate cu proiectul legii bugetului pentru anul 2023 este stabilit în cuantum nu mai mare de 50.67%.

În concluzie, autorizarea amplasării obiectivelor comercial-economice în zona drumului public afectează grav dezvoltarea organică și planificată a localităților, afectează siguranța participanților la trafic, amplifică haosul pe drumul public național, afectează elementele constructive ale drumului, și ridică costul dezvoltării ulterioare a acestuia. De cealaltă parte, și preservarea statu quo-ului constând în tolerarea obiectivelor amplasate ilegal în zona drumului public, duce la concurență neloială, periclitarea siguranței participanților la trafic și materializarea actelor de corupție din partea angajaților companiilor de stat responsabili de administrarea și gestionarea drumurilor naționale. E timpul să se acționeze pentru restabilirea respectării legii și asigurarea premiselor necesare pentru creșterea siguranței și a regimului de viteză pe drumurile publice naționale, în tandem cu dezvoltarea organizată a localităților din Republica Moldova.

⁸ Calculat pentru accizul la benzină și motorină stabilite pentru 2023, în conformitate cu prevederile Codului Fiscal în cuantum de 7719 lei/tonă benzină și 3248 tonă/motorină și un import conform raportului ANRE pentru 2021 de 173325.6 tone benzină și 648867.13 tone motorină. (total încasări din accizul la benzină și motorină s-ar cifra în sumă de 3445 milioane lei). Creșterea importului de motorină în 2021 față de 2020 a fost de 7%, iar cea a importului de benzină de 8%, dacă este să presupunem același ritm de creștere al importurilor pentru 2022 și 2023, atunci în 2023 din accizele la carburanți ar trebui să se acumuleze suma de 3974 mil. lei, iar în fondul rutier ar trebui să fie transferate 3179 mil. lei.