Expert-Grup
Centru Analitic Independent

Evaluarea transparenței utilizării Fondului Rutier

Autori:

Dumitru Budianschi (coordonator)
Andrei Ababii
Serghei Merjan

Chișinău, iulie 2015

Notă de limitare a responsabilității

Prezentul document a fost elaborat de Centrul Analitic Independent Expert-Grup în cadrul proiectului „Procesul bugetar în Republica Moldova: monitorizarea transparenței și promovarea controlului public” finanțat de Fundația Soros-Moldova.

Notă: Afirmațiile și concluziile din acest document aparţin autorilor şi nu reflectă neapărat poziţia sau opiniile finanțatorului.

Cuprins:

Introducere **6**

Starea actuală a drumurilor **7**

Destinația și cheltuielile din Fondul Rutier **9**

Destinația fondului 9

Cheltuielile şi lucrările efectuate din fond 10

Asigurarea calității lucrărilor de întreţinere şi reparaţie curentă 14

Achiziții efectuate din Fondul Rutier **16**

Achiziții efectuate din FR de către ASD 16

Contractarea directă 25

Repartizarea și utilizarea mijloacelor din fondul rutier pentru reparația căilor de acces la obiecte de menire socială **28**

Volumul și sursele Fondului Rutier **35**

Managementul Fondului Rutier **40**

Transparența gestionării Fondului Rutier **46**

Transparența decizională 46

Transparența achizițiilor publice din resursele FR 47

Concluzii și recomandări **48**

ANEXE **50**

Lista tabelelor:

Tabelul 1 Structura reţelei drumurilor publice 7
Tabelul 2 Evoluţia stării drumurilor naţionale în anii 2009 – 2014 7
Tabelul 3 Costurile unitare de circulaţie medii în funcţie de starea tehnică a drumului, lei/ vehicul x km 8
Tabelul 4 Structura cheltuielilor efectuate din FR în perioada 2012-2014 12
Tabelul 5 Informaţie privind resursele valorificate la întreţinerea de iarnă a drumurilor 13
Tabelul 6 Activitatea de control al calităţi de către laboratorul atestat al ASD 14
Tabelul 7 Informații privind proceduri de achiziții publice examinate 16
Tabelul 8 Distribuirea contractelor de achiziții publice de lucrări în perioada 2012-2014 17
Tabelul 9 Top-ul companiilor cărora a revenit mai mult de 80% din valoarea contractelor de achiziții publice de lucrări atribuite de ASD în 2012-2014, finanțate din Fondul Rutier 17
Tabelul 10 Exemple de micșorare a termenului de garanție la atribuirea contractului 19
Tabelul 11 Informații privind obiectul licitației 14/00041 22
Tabelul 12 Analiza prețurilor unitare oferite de participanți 23
Tabelul 13. Sursele de formare a veniturilor în FR. 36
Tabelul 14. Indicatorii de creștere a accizelor la carburanți 38
Tabelul 15 Intervalele de timp maximum necesare de răspândire a materialului antiderapant (MAD) şi executare a lucrărilor de deszăpezire 50

Lista de figuri:

Figura 1 Repartizarea mijloacelor din FR pe raioane, mil lei 29
Figura 2 Localitățile care au beneficiat de cele mai mari alocații din FR, mil lei 31
Figura 3 Numărul de locuitori din localitățile care au beneficiat de cele mai mari alocații din FR, persoane 31
Figura 4 Volumul FR ca pondere din PIB și BS 35
Figura 5. Evoluția volumului FR în termini reali și nominali, mil lei. 36
Figura 6 Volumul (axa stângă, mil lei) și ponderea accizelor și taxelor în veniturile FR 37
Figura 7 Procesul decizional în FR. 42
Figura 8. Concept de luare a deciziilor și actorii implicați în acest proces. 44

Lista abrevierilor și acronimelor

AP	Achiziții Publice
APL	Administrația Publică Locală
ASD	Administrația de Stat a Drumurilor
BS	Bugetul de Stat
FR	Fondul Rutier
IRI	Indicele de măsurarea planeității drumurilor (International Roughness Index)
MF	Ministerul Finanțelor
MTID	Ministerul Transportului și Industriei Drumurilor
PIB	Produsul Intern Brut
SIA RSAP	Sistemului Informațional Automatizat ”Registrul de stat al achizițiilor publice
UAT	Unitate Administrativ Teritorială

Introducere

Pentru Republica Moldova dezvoltarea infrastructurii rutiere este una din cele mai importante 8 priorități.[1] Pentru atingerea acestui obiectiv au fost mobilizate resurse financiare importante din surse externe și interne. Resursele externe fiind utilizate în special pentru reabilitarea drumurilor, iar cele locale preponderent pentru lucrări de întreținere și reparații. Principalul instrument prin care au fost mobilizate resursele interne este Fondul Rutier. Astfel, în ultimii ani volumul Fondului Rutier a crescut substanțial, în 2014 ajungând la circa 1.2% din Produsul Intern Brut și aproape 5% din Bugetul de Stat. Ținând cont de ponderea substanțială pe care societatea o rezervă din banii publici pentru drumuri este extrem de important ca utilizarea acestui fond să fie una transparentă și eficientă.

Scopul acestui studiu este de a analiza modul în care Fondul Rutier este format și gestionat. Studiul în mare parte se bazează pe rezultatele unui studiu[2] efectuat în 2012 și face o actualizare a evoluției situației constatate la acest subiect. În acest sens principalele subiecte de studiu au fost modul de luare a deciziilor privind utilizarea resurselor, achizițiile publice și transparența gestiunii fondului. Studiul este compus din 8 capitole, ultimul fiind concluzii și recomandări generale.

În primul capitol sunt aduse date informative privind principalele caracteristici ale rețelei de drumuri în Republica Moldova, evoluția calității drumurilor în ultimii ani și costurile transportatorilor în funcție de calitatea drumurilor.

Destinația și cheltuielile efectuate din Fondul Rutier sunt prezentate în capitolul doi. De asemenea, pentru a înțelege mai bine destinația Fondului, aici este descris conținutul principalele tipuri de lucrări cu referire la reparația și întreținerea drumurilor.

Capitolul trei este dedicat unei analize ample a achizițiilor publice efectuate din Fondul Rutier și contractelor directe. Analiza achizițiilor publice a fost efectuată în baza datelor deschise și în baza unui eșantion de dosare pus la dispoziție de Administrația de Stat a Drumurilor.

Un alt capitol în care se analizează modul în care s-au utilizat o mare parte din resursele fondului rutier este capitolul patru. Aici este prezentată o situație detaliată privind utilizarea mijloacelor pentru drumurile din intravilanul localităților.

Evoluția volumului fondului în expresie nominală și reală a fost prezentată în capitolul 5.

În capitolul 6 se descrie modul de luare a deciziilor în fondul rutier, prin descrierea principalelor constrângeri instituționale și funcționale, precum se discută rezonabilitatea de păstrare a Fondului Rutier.

Transparența utilizării banilor din fond este discutată în Capitolul 7. Aici este descris cum a fost asigurată transparența în procesul decizional de către Consiliul fondului și în procesul achizițiilor la Administrația de Stat a Drumurilor.

În ultimul capitol sunt aduse concluziile și recomandările generale.

[1] Strategia naţională de dezvoltare „Moldova 2020”, aprobată prin legea nr 166 din 11/07/2012, http://lex.justice.md/index.php?action=view&view=doc&lang=1&id=345635

[2] Evaluarea eficienței și transparenței utilizării resurselor financiare publice alocate pentru drumuri, Expert-Grup, 2012

Starea actuală a drumurilor

Lungimea drumurilor publice, cu excepția străzilor, constituie 10.560 km, inclusiv: drumuri naţionale – 3680 km, locale – 6880 km. La momentul actual Administraţia de Stat a Drumurilor" gestionează 9360 km de drumuri, dintre care 3.339 km de drumuri naţionale şi 6.021 km de drumuri locale[3]. Restul drumurilor cu lungimea de 1.200 km sunt gestionate de administraţia publică locală din partea stângă a râului Nistru. Structura reţelei drumurilor publice la situaţia din 01.01.2015 este prezentată în Tabelul 1.

Tabelul 1 Structura reţelei drumurilor publice

Tipul îmbrăcămintei		*Total drumuri publice*	*Naţionale*			*Locale*
			total	inclusiv		
				magistrale	republicane	
Lungimea totală, din care		9360	3339	820	2519	6021
Îmbrăcăminte modernizată	km	5427	2963	799	2164	2464
	%	58,0	88,8	97,4	85,9	40,9
Îmbrăcăminte bituminoasă uşoară	km	467	124	18	106	343
	%	5,0	3,7	2,2	4,2	5,7
Drumuri pietruite	km	2967	252	3	249	2715
	%	31,7	7,5	0,4	9,9	45,1
Drumuri din pământ	km	499	-	-	-	499
	%	5,3	-	-	-	8,3

Sursa: Raport ASD 2014

Densitatea reţelei rutiere de 314 km pe 1.000 km^2 şi 2,6 km pe 1.000 de locuitori este considerată rezonabilă pentru o ţară în dezvoltare ca Republica Moldova. 92,5% din drumurile naţionale şi 46,1% din cele locale sunt cu îmbrăcăminte rutieră permanentă şi semipermanentă (beton asfaltic, beton de ciment, mixturi bituminoase executate in situ), ceea ce constituie 62,7% din întreaga reţea de 9360 km. Lungimea totală a drumurilor naţionale, reprezintă 35,7 % din lungimea totală a drumurilor publice, şi constituie reţeaua de bază a ţării.

În ultimii ani se observă o îmbunătățire a stării drumurilor (Tabelul 2). Acest lucru datorându-se reabilitării drumurilor naționale și cheltuielilor din Fondul Rutier.

Tabelul 2 Evoluţia stării drumurilor naţionale în anii 2009 – 2014

Anul	*Starea (%) din lungimea totală a reţelei investigate*				*Lungimea reţelei investigate, km*
	Bună	Mediocră	Rea	Foarte rea	
2009	9,78	29,64	40,70	19,88	Lipsa date
2010	19,70	36,70	27,10	16,50	Lipsa date
2012	32,00	41,41	19,29	7,30	1600
2013	41,26	37,99	14,93	5,82	1600
2014	34,01	37,81	18,87	9,31	3068

Sursa: Date Raport anual ASD 2014;

Fondul Rutier are o importanță majoră în menținerea drumurilor reabilitate și în consecință diminuând costurile transportatorilor (Tabelul 3). Strategia de Transport şi Logistică – 2013-

[3] Raport ASD 2014

2022[4] prevede reducerea semnificativă a cheltuielilor utilizatorilor de drumuri la niveluri competitive, fapt care necesită în primul rând, reabilitarea şi întreţinerea corespunzătoare a tuturor drumurilor principale din Reţeaua Rutieră de Bază. Eforturile de reabilitare au fost focusate pe reţeaua de drumuri naţionale ce constă din drumuri Magistrale (M) şi drumuri Republicane (R).

Tabelul 3 Costurile unitare de circulaţie medii în funcţie de starea tehnică a drumului, lei/ vehicul x km

Categoria autovehiculelor	*Bună, IRI=2-4*		*Mediocră IRI=4-6*		*Rea IRI=6-8*		*Foarte rea IRI>8*	
	Lei	Coefi-nt	Lei	Coefi-t	Lei	Coefi-t	Lei	Coefi-t
autoturisme	2,97	1,00	3,23	1,09	3,56	1,20	3,91	1,32
microbuze	2,46	1,00	2,68	1,09	2,95	1,20	3,24	1,32
camioane 5-7t	5,37	1,00	5,85	1,09	6,55	1,22	7,08	1,32
camioane 12 t	6,76	1,00	7,44	1,10	8,32	1,23	8,93	1,32
camioane cu remorci, semiremorci	7,60	1,00	8,36	1,10	9,35	1,23	10,04	1,32
autobuze	7,55	1,00	8,38	1,11	9,36	1,24	9,96	1,32

Sursa: Sursa: Sursa: Raport Tehnic – Prognoza Traficului elaborat în noiembrie 2012 din cadrul suportului Băncii Mondiale pentru Guvernul RM la elaborarea Strategiei de transport si logistica. Kocks Consult GmbH, Germania, Universinj, SRL,Republica Moldova

Notă: În preţurile anului 2012.

Principalele criterii de calitate a drumurilor sunt: rezistenţa, planeitatea şi durabilitatea îmbrăcămintei rutiere. Pentru a menţine drumul în starea de funcţionare perfectă, este necesar de a efectua la timp lucrări privind prevenirea dezvoltării defectelor şi restabilirea capacităţilor de exploataţie ale îmbrăcămintei rutiere. Anume efectuarea la timpul cuvenit a **lucrărilor de reparaţie** permite excluderea formării şi dezvoltării defectelor, şi de a asigura pe o perioadă îndelungată starea de exploatare a drumului.

Principalele constatări

Densitatea reţelei rutiere este de 314 km pe 1.000 km^2 şi 2,6 km pe 1.000 de locuitori este considerată rezonabilă pentru o ţară în dezvoltare ca Republica Moldova.

Lungimea reţelei drumurilor naţionale s-a majorat în perioada recenzată cu **7,33** km în anul 2014.

92,5% din drumurile naţionale şi 46,1% din cele locale sunt cu îmbrăcăminte rutieră permanentă şi semipermanentă (beton asfaltic, beton de ciment, mixturi bituminoase executate in situ), ceea ce constituie 62,7% din întreaga reţea de 9360 km.

Ponderea drumurilor în stare bună şi mediocră creşte, iar în stare rea şi foarte rea scade. Majoritatea drumurilor se află în stare mediocră.

Costului unitar de circulaţie mediu în funcţie de starea tehnică a drumului, creşte comparativ cu drumul în stare bună de 1,22 ori în stare rea, şi respectiv 1,32 ori în stare foarte rea.

[4] Guvernul Republicii Moldova. Strategia de transport şi logistică pe anii 2013-2022. http://www.mtid.gov.md/img/proiecte/MoldovaTLS_romanian-final.pdf

Destinația și cheltuielile din Fondul Rutier

Destinația fondului

Fondul Rutier (FR) este constituit prin lege[5] pentru finanțarea rețelei de drumuri. Acesta face parte din Bugetul de Stat și este aprobat de Parlament. Totodată, deciziile privind cheltuirea FR le ia Guvernul, prin Hotărâre de Guvern. Mijloacele din FR pot fi utilizate doar pentru următoarele scopuri (conform art 1 din lege):

a) întreţinerii, reparaţiei şi reconstrucţiei drumurilor publice naţionale locale, comunale şi a străzilor;

b) proiectării de drumuri;

c) dezvoltării bazei de producţie a unităţilor care efectuează lucrări de întreţinere a drumurilor, procurării tehnicii şi utilajului pentru acestea;

d) producerii de materiale de construcţie rutieră;

f) lucrărilor de cercetare ştiinţifică, de proiectare şi construcţie în domeniu;

g) administrării gospodăriei drumurilor;

h) cheltuielilor de deservire şi rambursare a împrumuturilor cu destinaţie specială aprobate prin lege, conform art.2 alin.(2) din legea FR.

Prevederea în conformitate cu care se pot finanța drumurile comunale și străzile a fost introdusă[6] în 3013. Guvernul este liber să aloce mijloacele din FR după aceste destinații, cu condiția alocării nu mai puțin de 50% la drumuri naționale. După cum se poate observa destinațiile de utilizare a resurselor se pot împărți în 2 categorii convenționale:

(i) nemijlocit pentru lucrări de reparație și întreținerea drumurilor
(ii) pentru lucrări și activități de suport pentru efectuarea reparațiilor și întreținerii drumurilor

Din cele menționate se poate constată că în Republica Moldova Fondul Rutier este un fond destinat în special întreținerii și reparației drumurilor ce fac legătura între localități, însă și pentru străzi (drumuri din intravilanul localităților). Chiar dacă destinația FR este o chestiune care fiecare țară o tratează în mod individual, în funcție de prioritățile naționale, totuși acestea trebuie să derive din un anumit Concept. În această ordine de idei, destinațiile cel puțin de la literele (c), (d), (f), ridică mai multe semne de întrebare. Prin finanțarea acestor destinații se perturbează competiția între companiile private și cele publice, de asemenea există un risc sporit că mijloacele respective vor fi alocate în detrimentul altor destinații mai importante decât cele menționate.

Includerea finanțării străzilor din localități, de asemenea ridică multe semne de întrebare. În primul rând acest lucru contravine scopului inițial al fondului, asigurarea unei întrețineri a rețelei de drumuri pentru a diminua costurile transportatorilor si a prelungi durata de viață a drumurilor din rețeaua de drumuri locale și naționale. Conform calculelor estimative în aceste scopuri fondul rutier încă nu a ajuns la nivelul optimal (sau necesar, conform strategiei sunt necesari circa 4.2 miliarde lei , prețuri 2012), însă deja din mijloacele destinate acestui scop a fost scoasă circa o treime din fond pentru străzi. Astfel, formularea unui program optimal de întreținere a drumurilor nu este posibil, ce va duce la deteriorarea infrastructurii restabilite.

[5] Legea fondului rutier, nr.720 din 02.02.1996

[6] Legea nr 324 din 23.12.13

Finanțarea drumurilor din interiorul localităților ridică și o mulțime de întrebări privind competențele, managementul lucrărilor, stabilirea priorităților și necesităților, etc. Eficiența utilizării a acestor fonduri este îndoielnică, iar asigurarea unei alocări în conformitate cu prioritățile fiecărei localități este cu mult mai ușoară prin regulile bugetare existente, în care autoritățile locale decid daca au nevoie în primul rând de străzi sau de alte servicii.

Finanțarea drumurilor prin instituirea Fondurilor Rutiere se consideră o practică bună, chiar dacă sunt destul de diverse ca formă instituțională și contextul în care funcționează. Finanțarea sectorului de drumuri prin intermediul fondurilor rutiere oferă avantaje importante:

- Poate asigură o finanțare mai bună și stabilă a sectorului;
- Creează premize pentru o alocare și utilizare mai eficientă a resurselor în sector, prin faptul că poate funcționa pe principiul ”plată pentru servicii”;

Realizarea acestor premize depinde de implementarea bunelor practici. Mai mult ca atât, nerealizarea efectivă a bunelor practici creează ineficiențe nu doar la nivelul acestui sector, însă transformă FR într-un instrument advers alocării eficiente a resurselor între sectoarele publice. În acest sens, implementarea plenară a principiului ”plată pentru servicii” este crucială, fiindcă doar în acest caz utilizatorii ar plăti un preț corect pentru un serviciu solicitat. Prin urmare, beneficiile obținute de aceștia, inclusiv prin diminuarea costurilor de operare a mijloacelor de transport, sunt mai mari decât prețul plătit pentru servicii.

Cheltuielile şi lucrările efectuate din fond

Deseori, are loc o confuzie privind utilizarea FR, crezându-se în mod eronat că FR a finanțat construcția drumurilor noi sau reabilitarea drumurilor. În acest sens este bine de menționat că destinația FR este orientată în principal pentru reparația și întreținerea drumurilor, adică lucrări ce au ca scop menținerea parametrilor tehnici inițiali și prelungirea termenului de viață a acestuia. Astfel, pentru a aduce claritate mai mare asupra faptului pentru ce sunt cheltuiți banii din FR, în continuare sunt prezentate o scurtă descriere a principalelor categorii de lucrări care sunt efectuate.

Lucrările de întreţinere.

Prin *întreţinerea unui drum* se înţelege totalitatea activităţilor care se realizează în scopul compensării parţiale a uzurii şi a menţinerii structurii rutiere respective în condiţiile tehnice necesare desfăşurării unei circulaţii neîntrerupte, în siguranţă şi confort, precum şi pentru menţinerea acesteia în stare permanentă de curăţenie, ordine şi aspect estetic, la cerinţele categoriei funcţionale a drumului. Scopul întreţinerii constă în asigurarea integrităţii drumului şi a edificiilor rutiere şi menţinerea lor într-o stare corespunzătoare cerinţelor, admisibile după condiţiile asigurării circulaţiei continue şi sigură în orice timp a anului. Mai multe detalii privind conținutul lucrărilor la întreținerea de iarnă a drumurilor vezi în Anexa 1.

Aceste lucrări vizează nu numai carosabilul drumului, ci toată platforma şi elementele anexe (acostamentele, dispozitivele de colectare şi evacuare a apei, taluzurile, ziduri de sprijin, apărările de maluri), lucrările de artă (poduri, viaducte, tuneluri), spaţiile special dedicate unor anumiţi utilizatori (trotuare, piste pentru biciclişti), elementele de siguranţă şi protecţie (parapete, ziduri antifonice etc.), sistemul de semnalizare şi marcaje, spaţiile verzi din zona drumului şi iluminatul public.

Lucrările de întreţinere nu trebuie decise decât pe baza unor necesităţi reale rezultate din starea drumului. Comparaţia indicatorilor de stare cu valorile de referinţă stabiliţi prin standarde permite stabilirea sectoarelor cu probleme. Aceste date, împreună cu informaţiile oferite de banca de date (caracteristici geometrice, istoricul intervenţiilor efectuate, tipul de structură rutieră, problemele de mediu) dau posibilitatea stabilirii unei imagini ample, detaliată şi corectă asupra tipului de intervenţie care se impune.

Lucrările de întreţinere, care se aplică drumului şi tuturor categoriilor de construcţii şi amenajări care au legătură cu drumul şi circulaţia, se clasifică în lucrări de întreţinere curentă şi lucrări de întreţinere periodică.

Lucrările de întreţinere curentă se execută permanent pentru menţinerea curăţeniei, esteticii, asigurarea scurgerii apelor sau pentru eliminarea unor degradări punctuale de mică amploare drumuri, lucrări de artă, de siguranţă rutieră şi la clădirile anexe ale drumului.

Lucrările de întreţinere periodică se referă la cele care se execută periodic şi planificat în scopul compensării parţiale a uzurii produse structurii rutiere, lucrărilor de artă, de siguranţă rutieră şi la clădirile anexe.

În funcţie de posibilităţile financiare ale administratorului şi de starea reţe de drumuri, lucrărilor de întreţinere pot avea două caracteristici:

- *tip curativ,* când resursele bugetare sunt restrânse - lucrările se aplic punctual în funcţie de degradările care apar, rezultând niveluri c serviciu reduse, suprafaţa de rulare are aspect eterogen. Lucrări necesită personal numeros, dispersat pe suprafeţe mari, cu eficienţă productivitate reduse;

- *tip preventiv* - lucrările se prevăd în scopul prezervării şi adaptării structurii rutiere sau lucrării de artă la nivelul de agresivitate la care est supus.

Atunci când posibilităţile financiare nu permit intervenţii la nivelul cerut de starea tehnică a sectorului de drum constatată prin investigaţii, se poate apela la lucrări de *tip paliativ*. Acestea se caracterizează prin costuri mai mici şi se aplică cu scopul de a proteja suprafaţa drumului împotriva dezvoltării accelerate a degradărilor până la momentul intervenţiei curative. Un astfel de tip de lucrare are durată de eficacitate **limitată şi se va aplica numai în situaţii bine justificate.**

Întreţinerea drumurilor presupune lucrări planificate, dar şi neprevăzute. Toate *lucrările de întreţinere planificate* vor ţine seama de condiţiile specifice în care funcţionează drumul care va fi supus acestor intervenţii. La toate acestea se adaugă lucrările de întreţinere pe timp de iarnă care vizează activităţi specifice de prevenire a formării poleiului şi de protecţie împotriva înzăpezirii. *Lucrările neprevăzute* se execută cu ocazia unor evenimente care apar accidental: inundaţii, cutremure, alunecări de pământ etc.

Lucrările de reparaţii a drumurilor

Lucrările de reparaţii a drumurilor publice constau în totalitatea lucrărilor fizice de intervenţie care au ca scop compensarea parţială sau totală a uzurii fizice şi morale produsă ca urmare a exploatării normale sau a acţiunii agenţilor de mediu, îmbunătăţirea caracteristicilor tehnice la nivelul impus de traficul maxim pentru numărul de benzi de circulaţie existente, refacerea sau înlocuirea de elemente sau părţi de construcţii ieşite din uz care afectează rezistenţa,

stabilitatea, siguranţa în exploatare şi protecţia mediului. În funcţie de modalitatea de intervenţie lucrările de reparaţii pot fi :

a. *reparaţii curente;*
b. *reparaţii capitale*.

Lucrările de *reparaţii curente* sunt cele care se executa periodic în scopul compensării parţiale sau totale a **capacităţii portante şi uzurii** produse drumurilor, podurilor şi anexelor acestora, pentru a li se reda condiţiile normale de exploatare şi de siguranţa a circulaţiei rutiere.

Lucrările de *reparaţii capitale* sunt cele care se executa periodic în scopul compensării totale a uzurii fizice şi morale sau a ridicării caracteristicilor tehnice ale drumurilor, podurilor şi anexelor acestora la nivelul impus de creşterea traficului rutier şi în raport cu cerinţele categoriei din care face parte drumul ţinând seama atât de condiţiile prezente cât şi cele de perspectivă.

Structura și volumul lucrărilor efectuate din FR

În perioada 2012-2014, în conformitate cu destinaţia FR şi a Programelor anuale, ponderea majoră a cheltuielilor efectuate revine la 2 tipuri de lucrări Reparaţiilor curente şi tratamente (circa 40%, în 2014) și Întreținerea curentă (circa 16%). Începând cu 2014 structura cheltuielilor s-a modificat simțitor datorită introducerii unei noi destinații de cheltuire și anume, efectuarea lucrărilor și în intravilanul localităților, care a devenit a doua ca importanță direcție de cheltuieli (Tabelul 4).

Tabelul 4 Structura cheltuielilor efectuate din FR în perioada 2012-2014

Articole principale de cheltuieli din FR	*2012*		*2013*		*2014*	
	mil. lei	**cota,%**	**mil. lei**	**cota,%**	**mil. lei**	**cota,%**
Reparaţii curente şi tratamente	544,4	52,7	485,0	41,7	551,9	40,5
Întreţinerea curentă a sistemului rutier	172,1	16,7	254,4	21,8	219,7	16,1
Întreţinerea drumurilor pe timp de iarnă	64,5	6,2	92,7	8,0	96,6	7,1
Lucrări pentru asigurarea securităţii circulaţiei rutiere	57,0	5,5	100,0	8,6	77,5	5,7
Reparaţia drumurilor şi construcţiilor inginereşti	83,6	8,1	103,5	8,9	3,5	0,3
Procurarea de maşini, autospeciale şi utilaje pentru întreţinerea şi administrarea drumurilor	55,7	5,4	17,6	1,5	0,0	0,0
Lucrări de proiectare	27,1	2,6	14,0	1,2	18,5	1,4
Lucrări de întreţinere şi reparaţie a căilor de acces la instituţiile de menire social-culturală din intravilanul localităţilor	0,0	0,0	0,0	0,0	375,7	27,6
Alte cheltuieli	28,8	2,8	97,2	8,3	19,7	1,4
Total, cheltuielile FR	**1033,2**	**100,0**	**1164,4**	**100,0**	**1363,1**	**100,0**

Sursă: Datele selectate din rapoarte privind utilizarea fondului rutier pentru anii 2011-2014

În conformitate cu legea FR numai puțin de 50% din resurse trebuie alocate pentru drumurile naționale. În ciuda acestei prevederi, în 2014 pentru drumurile naționale au fost alocate mai puțin de 47% (Anexa 3). Pentru drumurile locale au fost cheltuite peste 725 mil lei, față de 393 mil în 2013. Această situație arată încă o dată caracterul voluntar de planificare a FR, în special

pentru drumurile locale (detalii în capitolul Repartizarea și utilizarea mijloacelor din fondul rutier pentru reparația căilor de acces la obiecte de menire socială).

Analiza volumelor de lucrări de reparaţie curente şi periodice efectuate (Anexa 2), arată, că acesta se reduce faţă de anii precedenţi aplicarea straturilor de egalizare pe îmbrăcămințile bituminoase. În anul 2013 suprafaţa acestora sa redus cu 35 %, iar în anul 2014 – cu 15,5 %. Aceasta confirmă faptul că s-a îmbunătăţit planeitatea îmbrăcăminților asfaltice pe rețeaua rutieră. De asemenea se poate menționa că lucrările de reparaţie curentă şi întreţinere se efectuează preponderent cu emulsii bituminoase. În lucrările de plombare s-a implementat tehnologia de torcretare a amestecului de emulsie şi criblură iar la tratamente bituminoase - tehnologia de repartizare sincronizată a emulsiei bituminoase şi a criblurii. Aplicarea noilor tehnologii a condus la reînzestrarea tehnică a ramurii rutiere şi a agenţilor economici, contribuind la îmbunătăţirea calităţii de execuţie a lucrărilor.

Una din cele mai mult discutate activități de întreținere a drumurilor este întreținerea pe timp de iarnă (Anexa 1). Obiectivul principal al acestei activităţi îl constituie asigurarea unei circulaţii normale prin înlăturarea efectelor fenomenelor meteorologice care se produc pe timpul iernii, în principal căderile de zăpadă şi polei. Problemele apărute în efectuarea acestei activități au de regulă două componente, prima sunt condițiile meteo anormal de dure și al doilea incapacitatea organizațională și tehnică a SA Drumuri să facă față sarcinii. Pentru îmbunătățirea lucrurilor la acest capitol este necesar de modificat în primul rând cadrul de activitate a SA Drumuri și modalitatea de monitorizare a rezultatelor acestei activități. Contractarea companiilor în baza indicatorilor de performanță va rezolva doar parțial problemele existente, restul va depinde de stabilirea unor relații de același tip (performanță) între ASD și FR.

Tabelul 5 Informaţie privind resursele valorificate la întreţinerea de iarnă a drumurilor

Nr. crt.	*Anul*	*Cost lucrări de deszăpezire şi combatere polei, mil. lei*			*Cantitatea de MAD achiziţionat pentru sezonul de iarnă, (decembrie-aprilie), mii tone*	*Cantitatea de MAD utilizat, mii tone*		
		Total	Drumuri naţionale	Drumuri locale		Total	Drumuri naţionale	Drumuri locale
1.	2012	64,5	50,1	14,4	101,0	92,1	-	-
2.	2013	92,7	67,6	25,1	Sare tehnică - 29,9 Nisip - 70	92,1	-	-
3.	2014	96,6	70,4	26,2	Sare tehnică - 9,302 Nisip - 43,564 MAD – 99,887	69,7	50,2	19,5

Sursa: Întocmit din datele ASD

Datele privind resursele folosite de întreprinderile locale ale ASD la întreţinerea de iarnă a drumurilor sunt arătate în Tabelul 5. În afară de problemele nemijlocite legate de întreținerea de iarnă a drumurilor, au fost depistate nereguli serioase privind achizițiile de material antiderapant (MAD) și utilizarea acestuia.[7]

[7] Raportul auditului conformității gestionării fondurilor publice de către ministerul transporturilor și infrastructurii drumurilor și unele entități subordonate, HCC Nr. 25 din 20.05.2014, http://lex.justice.md/index.php?action=view&view=doc&lang=1&id=353569

Asigurarea calității lucrărilor de întreţinere şi reparaţie curentă

Principalele criterii de evaluare a calităţii la drumurile **naţionale** este planeitatea, apreciată după indicele IRI. După planeitate transportatorii evaluează calitatea drumului , de care depinde costul transportării, 1 t.km, uzura vehiculelor (pneurilor, suspensiei) consumul de carburanţi, viteza, durata de deplasare etc.

Î.S. „Administraţia de Stat a Drumurilor" trebuie să asigure o întreţinere calitativă a reţelei de drumuri publice, aflate în gestiunea ei economică. Întru realizarea acestei funcţii în cadrul întreprinderii activează serviciul supraveghere tehnică a lucrărilor. Asigurarea calităţii lucrărilor se poate obţine prin următoarele modalităţi de control tehnic al calităţii: preventiv, tehnologic sau operativ şi după terminarea lucrării – recepţia.

ASD este de părerea că ca atare nu are la moment posibilitatea de a cere calitatea drumului de un anumit nivel la faza de întreţinere-reparaţie, fiindcă totul depinde de suma alocată executantului respectiv. Acesta efectuează lucrările/ activităţile în limita surselor alocate. Se prevede trecerea la contractele în baza de performanţă, care parțial va rezolva această problemă. În caz de necorespundere plata poate fi scăzută.

Continuă formarea bazei multianuale de date privind evoluţia stării reţelei de drumuri. Există statistica privind planeitatea drumurilor estimată prin indicele IRI din 2012, adică din momentul procurării laboratorului mobil. În anul 2014 ASD a efectuat măsurări ale planeităţii pe o lungime a reţelei de drumuri naţionale de 3068 km, ceea ce este de 1,92 ori mai mult decât în anii 2012 – 2013.

Aceasta face parte din lucrarea /programul de «paşaportizare» a drumurilor. Urmează să fie adunate date privind capacitatea portantă a structurii rutiere, fără de care implementarea completa a sistemului PMS/ HMD nu este posibilă. În acest scop se procură utilajul de tip DYNA-3 pentru determinarea modului dinamic, ca remorca la laboratorul mobil existent.

Lucrările de întreţinere şi reparaţie curentă sunt supraveghere de 18 responsabili tehnici ai ASD (reprezentanţi), fiecăruia îi revin câte 2 raioane. Acestea supraveghează lucrările efectuând controlul operațional (tehnologic) şi volumul lucrărilor. Datele sunt raportate zilnic Serviciului tehnic operativ (volume şi cheltuieli), care le verifică si sistematizează. Fără avizul acestui serviciu lucrările nu sunt admise spre recepţie. O dată pe lună toţi responsabilii tehnici se adună la serviciul tehnic operativ şi susţin volumele şi cheltuielile.

Pentru testarea tehnică instrumentală a lucrărilor şi a materialelor de construcţie Î.S. „Administraţia de Stat a Drumurilor" dispune de laborator de încercări acreditat în Sistemul Naţional de Acreditare al Republicii Moldova, dotat cu utilaj necesar pentru executarea complexului deplin a lucrărilor de încercări. Activitățile de control şi volumul lor pe perioada examinată sunt specificate în Tabelul 6.

Tabelul 6 Activitatea de control al calităţi de către laboratorul atestat al ASD

Denumire activitate control	*Unităţi măsură*	*Anii*		
		2012	2013	2014
1. Testarea tehnică instrumentală a lucrărilor şi a materialelor de construcţie, inclusiv:				
- încercări de laborator, din care:	încercare	896	672	1153
- prelevare probe de materiale rutiere;	buc.	621	328	510
- prelevare carote din straturile constructive ale	buc.	275	344	659

îmbrăcămintei din beton asfaltic şi beton ciment.				
2. Proiectare compoziţii de mixturi asfaltice	reţete	17	16	9

Sursa: ASD

Creşterea faţă de anul precedent al numărului de carote preluate este determinată de sporirea utilizării mixturilor asfaltice şi straturilor noi de beton asfaltic. Implementarea în anul 2013 noii tehnologii de plombarea gropilor şi colmatarea fisurilor prin torcretarea jetului de emulsie bituminoasă şi criblură a dat un rezultat bun faţă de plombarea cu mixturi asfaltice, chiar dacă aspectul estetic lasă uneori de dorit din cauza că nu este prevăzută conturarea gropii şi tăierea marginilor. Calitatea acestei lucrări depinde în mare măsură de respectarea procedurii tehnologice, respectiv de calificarea operatorului.

Din experienţa acumulată reiese, că chiar dacă calitatea lucrărilor de plombare, restabilirea straturilor, colmatarea fisurilor etc, este bună, rezultatul final - durata de serviciu, depinde în mare măsură de starea fundaţiilor, adică de capacitatea portantă a stratului /straturilor suport. De aceea, la reparaţia unui drum existent ar trebui decopertată structura rutieră pentru a întări fundaţia, care adeseori este aşternută pe strat de pământ fertil.

Cauzele lacunelor, depistate la efectuarea lucrărilor sunt:

- Controlul insuficient asupra procesului de executare a lucrărilor de către persoanele responsabile pentru asigurarea calității construcțiilor și ”economisirea” mijloacelor financiare pentru asigurarea calității.
- Nivelul profesional insuficient al diriginților de șantier

Însă cele mai importante probleme legate de asigurarea calității sunt legate de organizarea funcțiilor de evaluare și control a rezultatelor lucrărilor efectuate. După cum se poate observa controlul calității este asigurat de către ASD, care în relația cu FR acesta de fapt este un executant. În opinia noastră pentru a îmbunătăți situația la acest capitol sunt necesare modificări în partea ce ține de introducerea unui control din partea beneficiarului final, adică Fondul Rutier. De asemenea, controlul calității poate fi externalizat similar ca la realizarea proiectelor internaționale.

Achiziții efectuate din Fondul Rutier

Mijloacele din Fondul Rutier sunt utilizate în conformitate cu programele anuale privind repartizarea mijloacelor fondului rutier aprobate de Guvern, principalele direcții de utilizare fiind finanțarea lucrărilor de reparație și întreținere drumurilor, lucrări de proiectare, achiziții de bunuri pentru reparația și întreținerea drumurilor.

Lucrările de reparație și întreținere a drumurilor finanțate din fondul rutier se contractează prin:

- Desfășurarea procedurilor de achiziții publice. În anul 2014 valoarea lucrărilor executate în baza contractelor de achiziții publice a constituit – 586,6 mil lei.
- Semnarea contractelor directe cu SA Drumuri. Valoarea lucrărilor executate în baza contractelor directe în 2014 a constituit 339,3 mil lei. În anii 2011-2014 se constată o tendință de micșorare a ponderii contractelor directe în structura cheltuielilor fondului rutier, partea majora a lucrărilor fiind achiziționată în baza unui proces competitiv, prin organizarea procedurilor de achiziții publice.

Bunuri (mașini, utilaje, echipamente, materiale antiderapante, etc), servicii de proiectare de lucrări și alte servicii se achiziționează doar prin desfășurarea procedurilor de achiziții publice. Achiziții publice se efectuează de către grupul lucru pentru achiziții al ASD, instituit prin ordinul managerului-șef al ASD nr.13 și nr.14 din 27.03.2012. și care activează în baza regulamentului aprobat prin ordinul managerul-șef al ASD din 12.12.2011. În baza ordinului Ministrului Finanțelor nr.103 din 03.09.2012, Administrația de Stat a Drumurilor a fost inclusă în lista autorităților publice participante la proiectul pilot de utilizare a Sistemului Informațional Automatizat ”Registrul de stat al achizițiilor publice” (SIA RSAP). Astfel, ASD începând cu 01.10.2012 urma să inițieze și să realizeze procedurile de achiziții publice de tip ”Licitația publică” și ”Cerere a ofertelor de prețuri” exclusiv prin intermediul SIA RSAP. Utilizarea sistemului informațional în efectuarea achizițiilor publice urmează să sporească semnificativ eficiența și transparența procesului de achiziții.

În anul 2014, urmare modificărilor efectuate în legea fondului rutier, 375,7 mil lei sau circa 27,6% din totalul cheltuielilor Fondului Rutier au fost alocate autorităților administrației publice locale pentru finanțarea reparației drumurilor de acces la instituțiile de menire social-culturală din intravilanul localităților.

Achiziții efectuate din FR de către ASD

Pentru evaluarea corectitudinii, transparenței, eficienței și eficacității achizițiilor publice din Fondul Rutier a fost selectat un eșantion de 45 contracte de achiziții publice de lucrări, bunuri și servicii de proiectare, atribuite în anii 2013-2014, Tabelul 7. În cadrul prezentului studiu accentul a fost pus primordial pe analiza achizițiilor de lucrări.

Tabelul 7 Informații privind proceduri de achiziții publice examinate

Indicii	*Anul 2013*		*Anul 2014*	
	Nr de contracte examinate	Nr de total de contracte	Nr de contracte examinate	Nr de total de contracte
Lucrări	18	60	18	78
Bunuri	2	7	2	3
Servicii de proiectare	2	22	3	27

Sursă: paginile web www.asd.md și www.tender.gov.md

Analiza contractelor de achiziții publice de lucrări câștigate de companii în 2012-2014 (Tabelul 8) a scos în evidență 2 aspecte:

- Număr mic de companii câștigătoare. În anul 2012, cele 74 de contracte de achiziții publice de lucrări au fost atribuite la 39 companii. În anul 2013 60 de contracte au fost semnate cu 29 companii, iar în anul 2014 la 35 companii au fost atribuite 78 contracte.
- Repartizarea neuniformă a contractelor de achiziții publice. Astfel în anul 2012 circă 83% din valoarea lucrărilor au fost contractate de la 11 companii, cu acestea fiind semnate 40 contracte de achiziții publice în valoare totală de 738,9 mil.lei. În anul 2013, 9 companii au beneficiat de 34 contracte de achiziții publice de lucrări în valoarea totală de circa 773,9 mil lei sau 90,6% din valoarea totală a contractelor de lucrări. În anul 2014, 35 contracte de lucrări în valoare totală de circa 511,9 mil lei, ce constituie 84,3% din valoare totală a contractelor de lucrări, au fost atribuite la 11 companii.

Tabelul 8 Distribuirea contractelor de achiziții publice de lucrări în perioada 2012-2014

2012				*2013*				*2014*			
Nr de companii	**Nr de contracte**	**mil lei**	**Cota,%**	**Nr de comp**	**Nr de contr**	**mil lei**	**Cota,%**	**Nr de comp**	**Nr de contr**	**mil lei**	**Cota,%**
39	74	893,2	100,0	29	60	854,3	100,0	35	78	607,5	100,0
inclusiv				inclusiv				inclusiv			
11	40	738,9	82,7%	9	34	773,9	90,6	11	35	511,9	84,3
28	34	154,3	17,3%	20	26	80,4	9,4	24	43	95,6	15,7

Sursă: *Datele selectate din informații prezentate de ASD*

În Tabelul 9 sunt prezentate informații despre companiile cărora le revine cota majoră a contractelor de achiziții publice de lucrări finanțate din Fondul Rutier. Analiza datelor denotă, că ani la rând contractele de lucrări în domeniul rutier sânt câștigate practic de aceleași companii, sectorul fiind dominat de un număr mic și relativ constant de operatori economici, astfel existența competiției pe segmentul lucrărilor de reparație a drumurilor ar putea fi una formală. Totodată, în lipsa unei competiții reale efectuarea achizițiilor publice este doar o modalitate de legiferare a oligopolului acestor companii.

Tabelul 9 Top-ul companiilor cărora a revenit mai mult de 80% din valoarea contractelor de achiziții publice de lucrări atribuite de ASD în 2012-2014, finanțate din Fondul Rutier

2012			*2013*			*2014*		
compania	**mil lei**	**nr de contracte**	**compania**	**mil lei**	**nr de contr**	**compania**	**mil lei**	**nr de contr**
Rutador SRL	190,3	8	Rutador SRL	270,4	10	ÎCS Genesis International SRL	116,5	2
Lusmecon SA	138,4	3	Lusmecon SA	180,9	2	Ecotehlider SRL	93,4	5
Badprim SRL	74,0	3	Badprim SRL	75,4	4	Rutador SRL	59,7	4
Speranța SRL	55,7	4	Magistrala Nistru SRL	58,9	4	Litarcom SRL	51,4	2
Construm SRL	50,9	4	Irinda Prim SRL	49,1	5	SA Magistrala	33,0	3
Magistrala Nistru SRL	50,8	3	Nirom-Roz SRL	43,2	2	Magistrala Nistru SRL	29,4	5
Ecotehlider SRL	49,1	4	Acit Trans SRL	36,7	1	SC Neledimpex SRL	29,0	4

Irinda Prim SRL	34,7	2	Drumuri Bălți SA	31,9	3	Nirom-Roz SRL	26,8	2
Nirom-Roz SRL	33,4	2	Ecotehlider SRL	27,6	3	SC Delta A.C.M.93 SRL	26,6	1
SA Magistrala	30,9	3				Irinda Prim SRL	23,2	4
Drumuri Bălți SA	30,6	4				Dromas-Cons SA	22,8	3
Total	**738,9**	**40**	**Total**	**773,9**	**34**	**Total**	**511,9**	**35**

Sursă: Datele selectate din informații prezentate de ASD

Competiția este un element determinant al eficacității și eficienței achizițiilor în acest sector și depinde de următorii factori:

- Cât de corect și transparent sunt organizate achiziții publice de ASD;
- Cât de eficientă este activitatea Agenției Achiziții Publice, care este responsabilă de coordonarea, monitorizarea, evaluarea şi control asupra modului în care autorităţile contractante respectă procedurile de achiziţii publice şi atribuie contractele de achiziţii publice
- Cât de bine lucrează Consiliul Concurentei. Consiliului Concurenței îi revine un rol important în asigurarea competiției reale pe acest segment, totodată, urmare examinării rapoartelor privind activitatea Consiliului Concurenței pe anii 2012-2014 nu au fost constatate careva investigații în domeniu lucrărilor de reparație a drumurilor, neținând cont de valoarea contractelor atribuite și competiția limitată pe această piață.
- Cât de transparent activează companiile și cât de actual este fenomenul ”etica de afaceri” pentru companiile participante în achiziții de lucrări.

Există unele semne că ASD prin procedurile de AP de mare valoare contribuie la menținerea unui sector cu competiția joasă.

În cadrul achizițiilor de lucrări finanțate din Fondul Rutier este observată participarea slabă a companiilor străine. Unul din factori ai lipsei de competiție este nepublicarea invitațiilor de participare la nivel internațional[8]. În acest sens ar fi binevenită micșorarea plafonului de publicare a anunțurilor în Official Journal of European Community, care ar obliga autoritățile contractante să asigure publicare la nivel internațional a anunțului (invitațiilor) nu numai în cazul achizițiilor ce depășesc plafonul de 99 mil lei.

Totodată, prezența companiilor specificate (Tabelul 9) nu a fost constatată în lista câștigătorilor contractelor finanțate din surse externe, atribuite în baza procedurilor de achiziții impuse de donatori, cu participarea experților independenți.

Problemele majore identificate în achizițiile publice efectuate de ASD

Analiza informațiilor prezentate de ASD, datelor publicate pe www.tender.gov.md și www.asd.md ne-a permis să identificăm următoarele probleme:

1. **Neparticiparea operatorilor economici la achiziții publice**

[8] Conform legii 96-XVI din 13.04.2007, în scopul asigurării unei transparenţe maxime, autoritatea contractantă are dreptul de a publica invitaţia şi în alte mijloace de informare în masă, naţionale sau internaţionale. Totodată în cazul costului estimativ pentru contractele de achiziţii publice de lucrări mai mare de 99,0 mil lei de lei (fără TVA), autoritatea contractantă este obligată publice anunțul de intenție și invitația de participare în “Official Journal of the European Community”.

Au fost constatate cazuri de neparticipare agenților economici la în unele achiziții publice de lucrări organizate de ASD, fiind prezentate un număr insuficient de oferte pentru a atribuirea contractului. Astfel, procedurile de achiziții au fost repetate și contractul fiind atribuit în majoritatea cazurilor companiilor participante în ambele licitații (inițiale și repetate).

De exemplu, achiziția pentru lucrări de instalare a obiectului semaforic pe drum de acces spre or.Hîncești (licitația nr.14/00883 din 22.05.2014) a fost repetată, din cauza prezentării unei singure oferte, depuse de Semafor-Service SRL. Prețul ofertei depuse în cadrul licitației repetate (nr.14/01132 din 24.06.2014) a fost neschimbat și practic identic cu costul estimativ (diferența de 244 lei sau 0,05%). De menționat, că la atribuirea contractului termenul de executare a lucrărilor a fost majorat de la 5 săptămâni până la 3 luni.

2. **Nereguli în evaluare ofertelor și atribuirea contractului**

La licitația publică nr. 14/00683 pentru lucrări de reparație a drumului L442 L444-Strășeni-Voinova, km 0-21, conform procesului verbal Nr. 14/00683/001 08.05.2014 au participat 4 operatori economici. Oferta cea mai mica după preț a fost prezentată de compania Î.C.S. DELTA M.C.M. 93 S.R.L., înregistrată în anul 2012. Conform cerințelor de calificare cifra medie de afaceri în ultimii 3 ani urma să fie 13,3 mil lei. Urmare analizei datelor a fost constatat că cifra de afaceri înregistrată de compania este cu mult mai mica decât a fost solicitat. Este incertă corespunderea companiei cerințelor tehnice și de personal. Totodată, conform procesului verbal al ședinței grupului de lucru, contractul a fost atribuit companiei respective, însă a fost semnat cu altă companie - compania Î.C.S. DELTA A.C.M. 93 S.R.L..

3. **Modificarea semnificativă a clauzelor contractuale la atribuirea contractelor**

Conform art.67 alin (4) din legea 96-Xvi din 13.04.2007, se interzice, la momentul încheierii contractului de achiziţie, modificarea unor elemente ale ofertei câștigătoare, impunerea de noi cerinţe ofertantului câștigător sau implicarea oricărui alt ofertant decât cel care a prezentat oferta cea mai avantajoasă din punct de vedere economic. Totodată am constatat că ASD, la atribuirea unor contracte de achiziții publice de lucrări, a admis următoarele nereguli:

- a majorat termenului de executarea a lucrărilor față de cel stabilit în documentul de licitație , cu 1-5 luni. De exemplu, în cadrul licitației nr.14/01132 din 24.06.2014, termenul de executare lucrărilor conform documentului de licitație a fost 31.07.2014. Totodată, în contractul atribuit Semafor-Service SRL este specificat un termen de 3 luni de la înregistrarea contractului la AAP.
  Termen de realizare în majoritatea cazurilor constituie un factor decisiv. Ofertanții care nu consideră posibil executarea contractului în termen de regulă renunță la participare, ori sunt nevoiți să atragă resurse suplimentare, ce influențează asupra prețului ofertei.
- a micșorat termenului de garanție pentru lucrări, comparativ cu termen minim prevăzut în documente de licitație: de la 3 ani – la 6 luni; de la 5-6 ani la 1 an.

Tabelul 10 Exemple de micșorare a termenului de garanție la atribuirea contractului

Nr licitației	*Obiectul achiziției*	*Termenul de garanție conform documentației de tender*	*Termenul de garanție specificat în contract*	*Denumirea antreprenorului*
13/00430	lucrări de marcaj rutier de reducere a vitezei cu benzi	3 ani	6 luni	Rutador

	rezonatoare și treceri pietonale			SRL
14/00683	Achiziționarea lucrărilor de reparație a drumului L442 L444-Strășeni-Voinova, km 0-21	5 ani	1 an	SC Delta A.C.M.93 SRL
13/00840	lucrări de instalare a parapetelor deformabile de tip semigreu, din elemente metalice pe drumurile publice	6 ani	1 an	Rutador SRL

Termenul de executare a contractului și termen de garanție sunt factori care influențează prețul ofertei. Astfel impunerea unor asemenea condiții la care se renunță la atribuirea contractului duce la achiziții la prețuri exagerate, afectează eficiența și eficacitatea achizițiilor, precum și poate semnaliza despre existența unor riscuri de aranjare a achizițiilor.

4. Semnarea nejustificată a acordurilor adiționale de majorare

În anii 2012-2014, ASD a admis semnarea acordurilor adiționale care au majorat semnificativ valoarea contractelor de achiziții publice de lucrări de reparație, unele contracte fiind majorate pînă la 29,99%[9].

Astfel, pentru lucrări de reparație a drumului public cu îmbrăcăminte rutieră din beton asfaltic L326.1 drum de acces spre s. Văsieni, km 0-8,92 (14/01762 din 05.09.2014) contractul a fost semnat cu Drumuri Orhei S.A. la 12.09.2014, termenul de executare a lucrărilor fiind 30.10.2014. La 22.10.2014, cu 8 zile până la expirarea contractului a fost semnat acord adițional, care a majorat valoarea contractului cu 22,5%. .

Pentru construcția zidului de protecție antizgomot (licitația 13/00802 din 26.11.2013) , la 20.01.2014 ASD a semnat contractul cu Arnit-Prim SRL, cu termenul de efectuare a lucrărilor de 2 luni calendaristice. În luna august 2014 prin acord adițional suma contractului a fost majorată cu 749,3 mii lei, sau circa 29%.

În ambele cazuri, valoarea contractului (în urma majorării) a depășit considerabil valoarea celei mai scumpe oferte prezentate în cadrul achiziției respective.

Majorarea contractelor în limită permisă de cadrul legal (pînă la 30% din valoarea contractului inițial) se practică des în contractele de achiziții publice de lucrări. Totodată, conform investigațiilor efectuate în domeniul achizițiilor publice semnarea nejustificată a acordurilor de majorare constituie un indice al achizițiilor aranjate.

5. Semnarea abuzivă a acordurilor adiționale de prelungire a termenului

Conform Informațiilor publicate pe www.tender.gov.md în perioada 2012-2014 ASD a semnat 39 acorduri de prelungire a termenului contractelor. În cazul unor contracte a avut loc majorarea considerabilă a termenului (până la 2,5 ori).

[9] Conform datelor prezentate pe www.tender.gov.md în perioada 2012-2014 ASD a admis semnarea unor acorduri adiționale în proporție de 29,99%: acord adițional din 03,11,2012 la contractul cu Dromas Cons SRL pentru lucrari de reparatie a imbracamintei rutiere pe drumul R44; acord adițional din 16.05.2012 la contractul cu Rutador SRL pentru lucrari de instalare a parapetelor de tip semigreu din elemente metalice pe drumurile publice.

De exemplu, în urma licitației 13/00082 din 01.03.2013, pentru Lucrări de aplicare a tratamentului bituminos pe drumul R12 Dondușeni - Drochia – Pelinia – M14, km 5-65, contractul a fost atribuit ECOTEHLIDER S.R.L. la 12.03.2013. Termenul inițial de executare a lucrărilor a fost 30.09.2013 (7 luni). La acest contract au fost semnate 2 acorduri adiționale care au extins termenul de executare a lucrărilor pînă 31.07.2014, sau 10 luni.

Un alt caz de prelungire semnificativă a termenului de executare lucrărilor a fost constatat în cadrul contractului pentru construcția zidului de protecție antizgomot (licitația 13/00802 din 26.11.2013), semnat la 20.01.2014 cu Arnit-Prim SRL. Termenul inițial prevăzut în contract a constituit de 2 luni calendaristice, ulterior fiind prelungit pînă luna august 2014, sau cu 5 luni.

6. Modificarea considerabilă a obiectului achiziției

În cadrul licitației 14/00449 pentru lucrări de reparație curentă a drumurilor publice, a fost semnat contractul în valoare de 4674,9 mii lei. Termen de executare a lucrărilor a fost luna octombrie 2014. Totodată, până luna iunie urma să fie executate 70% din totalul lucrărilor de plombare a părții carosabile. În luna august 2014, în baza procesului verbal a fost semnat acord adițional la contract prin care au fost excluse lucrări în valoare de 1260,9 lei și incluse lucrări suplimentare pe alte porțiuni de drumuri în valoare de 1268,7 mii lei. Motivul modificărilor efectuate au fost numeroase degradări a îmbrăcămintei rutiere constatate la fața locului.

În contextul celor expuse, se constată existența unui risc de planificare și lansare a achizițiilor de lucrări de reparație a drumurilor fără a se ține cont de starea reală a obiectului și determinarea la fața locului a necesităților reale de reparație.

7. Nereguli și ineficiențe în achiziționarea utilajelor pentru întreținerea drumurilor

În anii 2012-2014, ASD a achiziționat mașini și utilaje pentru întreținerea drumurilor în perioada de iarna: în anul 2013 – 12 încărcătoare frontale cu cupă și utilaj suspendat -freză pentru deszăpezirea părţii carosabile a drumurilor; în anul 2014 – 12 autospeciale pentru întreţinerea drumurilor pe timp de iarnă. La examinarea acestor achiziții (14/02396 și 13/00422) au fost constatate următoarele probleme:

1) *Ineficiența în planificarea și executarea contractelor de achiziții publice*

   În rezultatul ambelor licitații au fost semnate contractele cu livrarea mașinilor și utilajelor în 2 partide: prima jumătate de lot - la finele lunilor decembrie-ianuarie; a doua jumătate – la finele lunii februarie.

   - Astfel, echipamentele livrate la finele lunii februarie nu erau utilizate în sezonul respectiv.
   - Achiziția de echipamente din anul 2014 a fost lansată în luna noiembrie 2014, ASD argumentând aceasta prin necesitatea stringentă de a dota întreprinderile rutiere cu tehnica de deszăpezire. Mijloacele (24,5 mil lei) pentru achiziționarea au fost prevăzute din start în programul privind repartizarea mijloacelor fondului rutier pentru anul 2014, însă ASD nu a planificat adecvat și nu a inițiat în termen rezonabil achiziții de echipamente.
   - În anul 2013, contractul a fost semnat în luna septembrie, însă ASD a solicitat un termen de livrare de 5 luni.

2) *Efectuarea achizițiilor în lipsa alocațiilor aprobate în acest sens*

Urmare examinării programului privind repartizarea mijloacelor fondului rutier pentru anul 2014 a fost constatat că la momentul inițierii achiziției în program (modificat prin HG Nr. 871 din 08.10.2014) erau prevăzute mijloace în valoare de 12,0 mil lei, costul estimativ al achiziției a constituit 21,9 mil lei. Astfel, achiziția 14/02396 a fost lansată în lipsa alocațiilor suficiente prevăzute în acest sens. Totodată, ca urmare modificărilor efectuate în program prin HG nr 1021 din 22.12.2014 toate mijloacele prevăzute pentru achiziții de mașini și utilaje au fost realocate.

3) *Neasigurarea competitivității și transparenței maxime în procesul de achiziție*

Conform prevederilor legii nr. 96-XVI din 13.04.2007, în cazul în care costul estimativ al achiziției de bunuri și servicii este mai mare de 2,5 mil lei fără TVA, termen de prezentare ofertelor urmează să fie cel puțin 40 zile calendaristice, iar anunțul de intenție și invitație de participare urmează a fi publicate în Official Journal of the European Community. În cadrul licitațiilor menționate costul estimativ era cu mult mai mare decât plafonul menționat, însă ASD nu a asigurat publicarea anunțului și invitației în Official Journal of the European Community. În cazul licitației 14/02396 termen de prezentare a ofertelor a fost 30 zile

4) *Admiterea modificărilor specificațiilor tehnice pentru echipamente înaintea termenului de depunere a ofertelor*

În cadrul licitației 14/02396 a admis modificarea specificațiilor tehnice pentru autospeciale cu La cu 12 zile înainte termenului de prezentare a ofertelor. Au fost excluse cerințe minime de EURO-3 pentru motorul șasiului și EURO-4 față de motorul pentru instalația de deszăpezire. Totodată cu 5 zile înainte termenului de prezentare a ofertelor ASD a micșorat costul estimativ al achiziției de la 26,3 mil lei la 21,9 mil lei. Modificarea cerințelor tehnice ar putea servi ca un factor de neprezentare ofertelor: din 10 companii au achiziționat documentația de tender și numai 3 au prezentat oferte.

8. Riscul de coluziune în cadrul achizițiilor publice: rotația ofertelor, împărțirea pieței, retragerea câștigătorilor din concurs

Urmare analizei achizițiilor de bunuri și lucrări se poate constatat existența unor riscuri majore de coluziune în cadrul unor licitații. Cu toate că în aceste cazuri nu întotdeauna ASD de una singur ar putea exclude aceste riscuri, aceasta totuși poate întreprinde un șir de măsuri pentru stoparea acestor practici. Existența acestor practici poate aduce prejudicii considerabile și de lungă durată sectorului, prin urmare ASD este obligată să ia măsurile necesare pentru eradicarea acestui fenomen. În continuare sunt prezentate două exemple.

1) În cadrul licitației pentru lucrări de marcaj orizontal pe drumurile publice (14/00041) au participat 5 operatori economici. Obiectul achiziției a fost divizat în 3 loturi (Tabelul 11).

Tabelul 11 Informații privind obiectul licitației 14/00041

Paramentri tehnici	*Lotul I*	*Lotul II*	*Lotul III*
Lungimea, km	1164,06	750,63	481,71
Volumul lucrărilor, m2	345078	169786	111055

Sursă: datele selectate din documentul de licitație pentru achiziția 14/00041

Urmare evaluării ofertelor, au fost desemnate câștigătoare 3 companii (Tabelul 12).

Tabelul 12 Analiza prețurilor unitare oferite de participanți

Compania	Lotul I		Lotul II		Lotul III	
	Preț total, lei	Preț pe m2, lei	Preț total, mii lei	Preț pe m2, lei	Preț total, mii lei	Preț pe m2, lei
Magistrala-Nistru SRL	18385269,41	53,28	8615172,31	**50,74**	6029626,48	54,29
Rutador SRL	17509782,11	**50,74**	8787788,6	51,76	5635166,5	50,74
SC Neledimpex SRL	18057566,82	52,33	9243891,24	54,44	5574965,1	50,20
ÎM Badprim SRL	18736031,3	54,29	9218513,73	54,29	5498354,02	**49,510**

Sursă: Date selectate din proces-verbal al grupului de lucru cu privire la evaluarea ofertelor Nr. 14/00041/001 aprobat la 03.03.2014

Datele din tabel relevă că valoarea ofertelor depuse de companii diferă, precum și diferă prețuri unitare oferite pentru același lot. Totodată a fost constatate aceleași prețuri unitare propuse de 3 companii pentru diferite loturi Astfel, prețul unitar (per m2)oferit de I ofertant pentru lotul II este identic cu prețul unitar al participantului II **pentru lotul I și lotul III**

Totodată, prețul unitar (per m2) oferit de participantul I pentru lotul III este identic cu prețul unitar al participantului IV **pentru lotul I și lotul II.** Astfel, există riscul de înțelegere (coluziune) între cele 3 companii câștigătoare.

2) În cadrul licitației 13/00422 documentația de tender a fost achiziționată de 13 companii. În cadrul concursului au fost prezentate 9 oferte. Oferta cea mau ieftenă după preț și corespunzătoare tuturor cerințelor, în valoare de 15,6 mil lei depusă de compania Microcell SRL și a fost desemnată câștigătoare. Însă, conform demersului nr. 1551 din 04.09.2013 parvenit de la Microcell SRL, operatorul economic a informat ASD că nu va putea livra utilajele propuse conform ofertei, și respectiv a refuzat semnarea contractului de achiziție. În situația creată, ținând cont de prevederile legale ASD a retras garanția pentru ofertă în mărime de 1% din valoarea ofertei cu transferarea ei ulterioară în bugetul de stat. Contractul pentru livrarea echipamentelor a fost atribuit companiei Eximotor SA care a depus oferta cu 8,9 mil lei mai scumpă.

Retragerea din concurs a operatorului economic câștigător (cu suportarea unor cheltuieli în suma semnificativă) în favoarea altui participant, cu o ofertă cu circa 60% mai scumpă semnalizează despre existența unui risc de înțelegere între cei doi participanți, rezultate cu cheltuieli suplimentare considerabile pentru buget.

Utilizarea contrar destinației a mijloacelor Fondului Rutier

Conform pct.45 din Regulamentul cu privire la constituirea şi utilizarea fondului rutier, aprobat prin HG nr. Nr. 893 din 26.06.1996, răspunderea pentru utilizarea fondului conform destinaţiei îi revine organului de administrare a gospodăriei rutiere. Urmare analizei achizițiilor efectuate din FR în perioada 2012-2014 au fost constatate achizițiile de lucrări, care conform prevederilor legii fondului rutier și regulamentului privind constituirea și utilizarea fondului rutier nu urmau a fi finanțate din fond.

1) Finanțarea lucrărilor de construcție a străzilor

Conform informațiilor prezentate de ASD, în anul 2012 ASD a semnat, cu finanțarea din Fondul Rutier, contractul nr.1201/12 din 19.06.2012 în valoare de 21 996,2 mii lei pentru lucrări de construcție a străzilor din cartierul nou al s. Nemțeni raionul Hîncești.

Totodată, conform cadrului legal, până în anul 2014 lucrărilor de întreţinere, reparaţie şi reconstrucţie a drumurilor comunale şi a străzilor nu puteau fi finanțate din fondul rutier.

2) Achiziţionarea lucrărilor de construcție a zidului de protecție împotriva zgomotului

În anul 2013, ASD a inițiat procedura de achiziție a lucrărilor de construție a zidului de protecție împotriva zgomotului care urma să fie amplasat în mun. Chișinău, strada șoseaua Hîncești. Ofertele urmau a fi prezentate și deschise pe data de 26.11.2013. Conform art. 26 alin(6) din legea nr.96-XVI din 13.04.2007 ora şi data deschiderii ofertelor vor coincide cu termenul-limită de depunere a cererilor şi de primire a ofertelor. Procesul verbal de evaluare a ofertelor se datează cu 09.01.2014, astfel, după intrarea în vigoare a modificărilor ”necesare” a cadrului legal. Valoarea contractului adjudecat companiei a constituit circa 2583,7 mii lei, costul de construcție a unui metru de zid fiind de 8,6 mii lei. Lucrările urmau a fi executate în termen de 2 luni de la data semnării contractului. La acest contract au fost semnate acordurile adiționale de majorare (cu 29%) și de prelungire a termenului (cu circa 2,5 ori).



Foto. Zid de protecție împotriva zgomotului

Pe lângă aspectul unor cheltuieli efectuate contrar destinației se constată utilizarea ineficace și ineficientă a banilor publici, precum și stabilirea netransparentă a obiectului de achiziții. Pentru determinarea necesității executării unor asemenea lucrări nu au fost efectuate lucrări de proiectare, careva cercetări, studii de fezabilitate, cu estimarea efectului social-economic al investiției. În ultimii ani nu au fost constatate lucrări de construcție a zidurilor de protecție, cu toate că cartiere întregi sunt amplasate în apropierea drumurilor naționale, cu intensitatea traficului mai avansată. În acest context, este evidentă utilizarea mijloacelor publice pentru crearea unor bunuri de interes particular.

Concluzii

Analiza efectuată pe eșantionul de achiziții evidențiază existența mai multor probleme în procesul de achiziții efectuate din FR, care țin de neasigurarea transparenței a procesului de

achiziții, insuficiența controalelor interne la etapa de planificare a achizițiilor publice (faza pre-achiziții), desfășurarea achizițiilor(faza achiziții) și executarea contractelor (faza post-achiziții).

Se constată aportul slab al instituțiilor statului (Agenția Achiziții Publice, Consiliul Concurenței) în asigurarea unui mediu transparent și competitiv în sector, ceea ce creează condiții ”favorabile” pentru aranjarea achizițiilor, aplicarea practicilor anticoncurențiale, oligopolizarea pieței de lucrări finanțate din fondul rutier.

Totodată, MTID nu a asigurat un control eficient asupra procesului de utilizare a fondului rutier, ceea ce a rezultat în efectuarea unor cheltuieli contrar destinațiilor prevăzute în legislație.

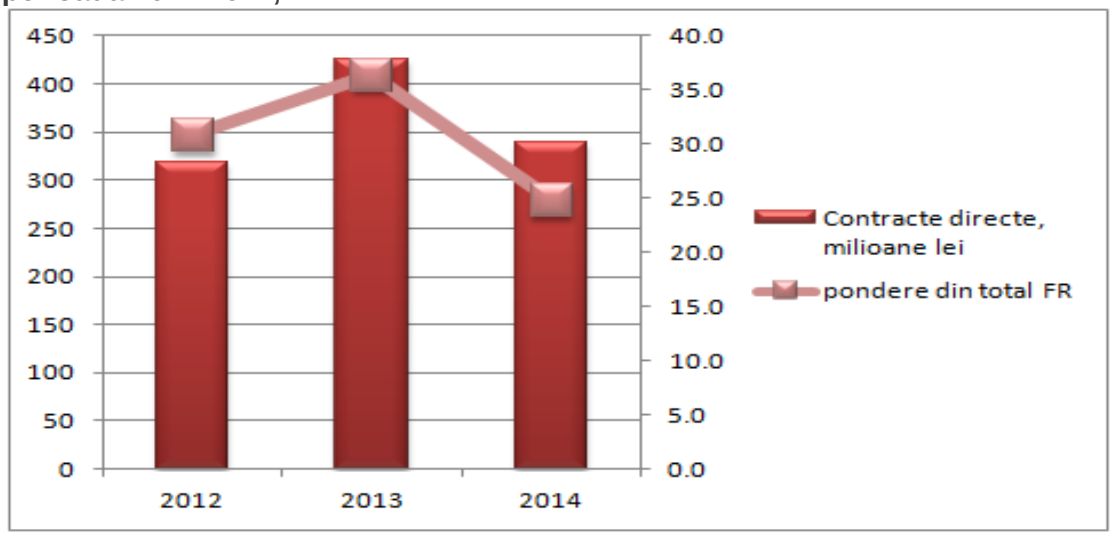
Contractarea directă

Pentru menținerea drumurilor la un nivel tehnic corespunzător care ar garanta siguranța circulației rutiere, prevenirea degradării avansate a îmbrăcămintei rutiere și asigurarea funcționalității durabile a drumului sunt necesare intervenții permanente sub forma de lucrări de întreținere și administrare a drumurilor publice. Aceste activități includ: asigurarea esteticii rutiere; întreținerea curentă a drumurilor pe timp de vară; întreținerea curentă a podurilor, pasajelor și podețelor; întreținerea drumurilor pe timp de iarnă, crearea de spații verzi în zonele de protecție a drumurilor și administrarea drumurilor (revizia drumurilor, asigurarea pazei patrimoniului drumurilor, etc.).

La moment, întreținerea și administrarea drumurilor naționale și locale este finanțată primordial din mijloacele fondului rutier. În acest sens ASD semnează contractele directe cu societățile pe acțiuni SA ”Drumuri” din subordinea MTID. Contratele se semnează pe un an bugetar și pe lângă altele specifică:

- lista drumurilor publice atribuite SA Drumuri în baza contractului pentru întreținere și administrare;
- lista lucrărilor/activităților care urmează a fi realizate, la necesitate, în cadrul contractului;
- valoarea lucrărilor, inclusiv aferentă drumurilor naționale și locale, precum și în aspectul sectoarelor administrate de SA Drumuri respectivă.

Figură 1 Valoarea și ponderea (%, axa din dreapta) lucrărilor executate de SA Drumuri în baza contractelor directe finanțate din Fondul Rutier în perioada 2012-2014,



Sursă: Datele selectate din rapoartele privind activitatea Î.S. "Administraţia de Stat a Drumurilor" pentru anii 2012-2014

Conform informațiilor comunicate de ASD, valoarea contractului se determină reieșind din lungimea totală a drumurilor aflate în gestiunea întreprinderii și volumului total de mijloace prevăzut în fondul rutier pentru anul respectiv în aceste scopuri. Totodată, valoarea mijloacelor alocate anual pentru întreținerea de rutină a drumurilor reprezintă rezultatul ajustării valorii alocate în aceste scopuri în anul precedent ajustat cu rata inflației.

Identificarea necesarului și volumelor de lucrări de întreținere și administrare, precum și numărului de intervenții îi revine antreprenorului, și urmează a fi coordonat cu reprezentantul ASD în teritoriu. Recepționarea lucrărilor se efectuează de către reprezentantul ASD în teritoriu, cu întocmirea actelor de recepție a lucrărilor.

Lunar SA Drumuri prezintă ASD dările de seamă privind lucrările executate și materiale folosite pentru întreținerea drumurilor cu solicitarea plăților în corespunzătoare. ASD, prin reprezentanții săi în teritoriu poate efectua controalele calității lucrărilor efectuate.

Astfel, deciziile ASD se bazează preponderent pe reprezentanții săi din teritoriu care urmează să execute atribuțiile imparțial și profesionist. Modalitatea existentă de contractare a SA Drumuri nu este cea mai reușită, principalele probleme fiind**:**

- Lipsa unui mecanism reglementat privind contractare directă, principii de alocare a mijloacelor.
- Careva informații privind contractele adjudecate și prețurile pentru lucrări nu sînt publicate.
- Contractele conțin doar valoarea contractată și lista lucrărilor care urmează a fi executate. Careva prețuri și volume estimative, bazate pe statistici din anii precedenți nu se specifică.
- Prețurile constituie un element flexibil a contractelor directe. Există riscul de aplicare neadecvată a prețurilor dat fiind că acestea nu sunt specificate în contract. Cel puțin prețurile urmează a fi plafonate (stabilit prețul maxim acceptabil, negociat între ASD și

SA Drumuri respectiv, dar aplicat prețul real achitat în limita prețului stabilit, confirmat prin acte de execuție și verificat în mod corespunzător).

- Careva informații privind rotația responsabililor tehnici, organizarea unor cursuri de perfecționare nu a fost identificată. Astfel, există riscul de neexecutarea obiectivă, imparțială și profesionistă a activităților de către reprezentanți tehnici.
- Valoare contractului se calculează reieșind din volumul alocațiilor aprobate conform programului și lungimea drumurilor gestionate de întreprinderi. Totodată nu se iau în calcul lucrările de reparații, construcții, administrare efectuate în perioada respectivă pe anumite porțiuni de drum aflate în gestiunea acestor întreprinderi.
- Lipsa unui control adecvat a managementului contractelor directe.

Este necesar de menționat că și conducerea ASD recunoaște că modalitatea existentă nu este una bună și urmează în timpul apropiat să fie înlocuită cu contractele bazate pe performanță. Însă, este bine de ținut cont că modificarea doar a modului de contractare nu va garanta în mod automat și un rezultat mai bun. Pentru aceasta este necesar modificarea și modalităților de recepție a lucrărilor, inclusiv cu implicarea reprezentanților puterii locale și transportatorilor.

Repartizarea și utilizarea mijloacelor din fondul rutier pentru reparația căilor de acces la obiecte de menire socială

După modificarea în decembrie 2013 a legii Fondului rutier nr. 720-XIII din 2 februarie 1996, spectrul de utilizare a mijloacelor fondului rutier a fost ”lărgit”. Astfel, din anul 2014 a fost admisă finanțarea din fondul rutier a lucrărilor de întreţinere, reparaţie şi reconstrucţie a drumurilor comunale şi a străzilor.

Conform programului privind repartizarea mijloacelor fondului rutier pe anul 2014, aprobat prin Hotărârea Guvernului nr. 168 din 11.03.2014 (cu modificările ulterioare) pentru finanțarea lucrărilor de întreţinere şi reparaţie a căilor de acces la instituţiile de menire social-culturală din intravilanul localităţilor, în fond au fost prevăzute mijloace în valoare de 408,1 mil. lei. Valoarea lucrărilor finanțate a constituit 395,2 mil lei.

Prin ordinul comun al Ministerului Finanțelor nr.11-09/772 din 17.04.2014 și Ministerului Transporturilor și Infrastructurii Drumurilor nr.66 din 15.04.2014 a fost aprobat mecanismul privind modul de finanțare a cheltuielilor din fondul rutier pentru întreținerea căilor de acces la instituțiile de menire social-culturală din intravilanul localităților, aflate la balanța autorităților publice locale.

Potrivit acestui document responsabilitatea principală în gestionarea mijloacelor alocate din fond a revenit autorităților publice locale, care urmau în scurt timp să asigure implementarea activităților de reparație a obiectivelor.

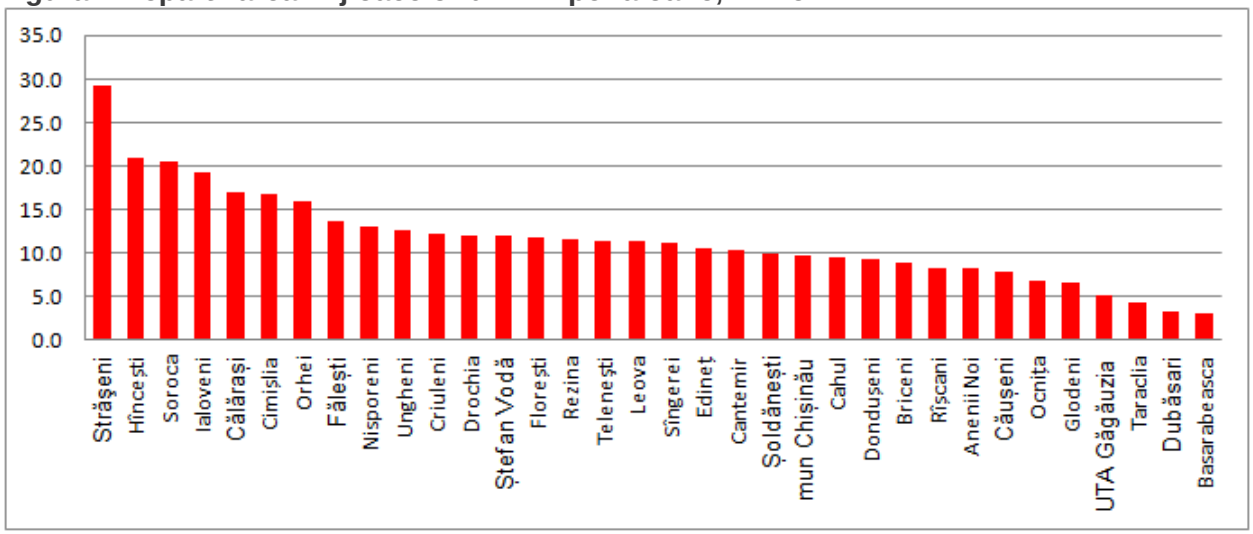
Astfel, APL beneficiar de mijloace din fond urma să realizeze următoarele:

1. Să elaboreze documentația de deviz, și după caz de proiect și să întocmească caietul de sarcini pentru achiziționarea lucrărilor
2. Să organizeze licitații publice pentru achiziționarea lucrărilor, asigurând transparența și publicitatea maximă a procesului de achiziții
3. Să asigure supravegherea tehnică a lucrărilor, inclusiv prin antrenarea specialiștilor ASD din teritoriu.
4. Să recepționeze lucrările executate și să prezinte actele de recepție la ASD pentru verificare.

Rolul ASD a constat în verificarea actelor de recepție prin prisma corectitudinii lucrărilor efectuate, cu întocmirea avizelor transmise ulterior la MTID, care în baza avizelor pozitive asigura efectuarea transferul mijloacelor în contul APL-urilor. Conform programului privind repartizarea mijloacelor fondului rutier[10] pe anul 2014, 640 de localități au beneficiat de mijloace pentru lucrări de reparație a străzilor (drumurilor din intravilanul localităților).

[10] Modificat prin Hotărârea Guvernului nr. 1021 din 22.12.2014

Figura 1 Repartizarea mijloacelor din FR pe raioane, mil lei



Sursa: Informații prezentate de ASD

Conform datelor de mai sus, cele mari alocații au revenit localităților din raioanele Strășeni (7,4%), Hîncești (5,3%), Soroca (5,2%), Ialoveni (4,9%), Călărași (4,3%) și Cimișlia (4,3%). Astfel, la 6 raioane (140 localități beneficiare de mijloace) au fost alocate circa 31% din suma totală a mijloacelor Fondului Rutier, prevăzut pentru reparația drumurilor și străzilor din intravilanul localităților.

Problemele identificate

Urmare analizei procesului de alocare a mijloacelor din Fondul Rutier pentru lucrările de întreţinere şi reparaţie a căilor de acces la instituţiile de menire social-culturală din intravilanul localităţilor, precum și gestionarea mijloacelor de către APL s-a constatat următoarele:

- **Lipsa unui mecanism transparent de selectare a localităților și obiectivelor de reparație**

Urmare examinării datelor amplasate pe paginile web a instituțiilor responsabile de gestionarea mijloacelor FR (MTID și ASD) nu au fost identificate careva date privind modalitatea de selectare a localităților și obiectivelor pentru reparație, care ulterior au fost incluse în program. Pentru identificarea cadrului normativ adoptat în acest scop a fost expediată o solicitare oficială către MTID. Însă careva documente și informații nu au fost oferite echipei de experți. Urmare discuțiilor cu reprezentanților unor APL-uri beneficiare de mijloace a fost constatat că acestea nu au participat la selectarea obiectivelor pentru reparații, precum și selectarea s-a efectuat fără organizarea unui concurs de alocații pentru reparația străzilor din localitate. Unii reprezentanți ai APL au menționat că repartizarea a fost efectuată după apartenența politică a APL.

Inițial, prin Hotărîrea Guvernului nr. 168 din 11 martie 2014 pentru întreţinerea căilor de acces la instituţiile de menire social-culturală din intravilanul localităţilor au fost prevăzute mijloace financiare în valoare de 390,9 mil. lei, care urmau a fi alocate la 706 localități.

Tabelul 10 Informaţii privind modificările sumelor alocate pentru finanțarea lucrărilor de întreţinere şi reparaţie a căilor de acces la instituţiile de menire social-culturală din intravilanul localităţilor

Nr şi data Hotărîrii Guvernului pentru modificarea programului privind repartizarea mijloacelor fondului rutier pe anul 2014	*Suma aprobată, mil. lei*
HG Nr. 476 din 20.06.2014	396,413
HG Nr. 654 din 15.08.2014	396,413
HG Nr. 771 din 23.09.2014	419,663
HG Nr. 871 din 08.10.2014	437,333
HG Nr. 1021 din 22.12.2014	408,111

Sursă: www.justice.md

Pe parcursul anului programul, în partea ce ține de alocarea mijloacelor pentru finanțarea lucrărilor de întreţinere şi reparaţie a căilor de acces la instituţiile de menire social-culturală din intravilanul localităţilor, a fost modificat de 5 ori, suma aprobată inițial suferind modificări și variind între 396,413 mil. lei și 437,3 mil. lei, suma finală fiind aprobată la 22.12.2014, a constituit 408,1 mil lei și numărul de localități a fost redus până la 640 sau cu 9,3%. Totodată au fost efectuate remanieri în aspectul localităților, realocate sumele de la o localitate la alta, înlocuite obiectivele în cadrul localității sau raionului. La unele localități volumul alocațiilor au fost majorat de câteva ori, altele fiind excluse din lista. Careva argumente în acest sens de asemenea nu au fost prezentate. Urmare examinării obiectivelor incluse în lista destinațiilor în cadrul Programului privind repartizarea mijloacelor fondului rutier pe anul 2014 (cu modificările și completările ulterioare) a fost constatat că unele obiective nu au definit clar porțiunea de drum/stradă care urma să fie reparată, astfel unor localități fiind alocate mijloace în lipsa unui obiectiv specific aprobat/selectat pentru efectuarea reparațiilor, reieșind din prioritățile și necesitățile reale. Rămâne neclară selectare străzilor pentru reparație prin prisma impactului social-economic.

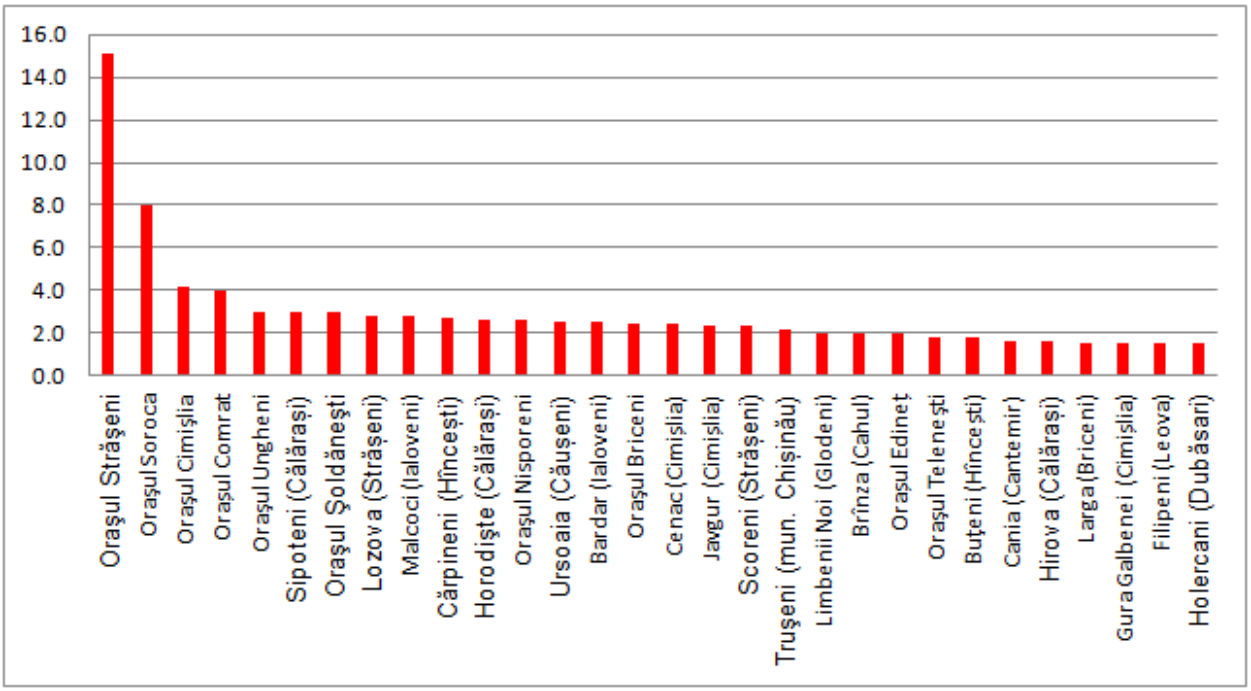
- **Finanțare evident netransparentă și neechitabilă a localităților**

A avut loc repartizarea mijloacelor în lipsa unui criteriu determinat (gradul de deteriorare a drumurilor locale, numărul de populație, volumul de investiții în infrastructura drumurilor/străzilor din localitate în ultimii 5-10 ani, intensitatea traficului pe drumul respectiv, etc), nu este reglementată procedura de determinare a volumelor de lucrări necesare a fi executate conform cerințelor/standardelor.

Conform programului de repartizare a mijloacelor (și modificărilor aprobate a acestuia) suma alocațiilor aprobate pentru APL-uri, denumirile și numărul obiectivelor variază. Decalajul între valoarea alocațiilor între unele localități este imensă: de la 92,5 mii lei până la 15105,9 mii lei (sau de circa 163 ori). Nu s-a putut identifica o formulă de determinare a mijloacelor necesare pentru reparația obiectelor, precum să concluzioneze asupra logicii de repartizare a mijloacelor.

Lista localităților (top 30) care au beneficiat de cele mai mari alocații din Fondul rutier în anul 2014 pentru reparația drumurilor și străzilor din intravilanul acestora este prezentată în Figura 2.

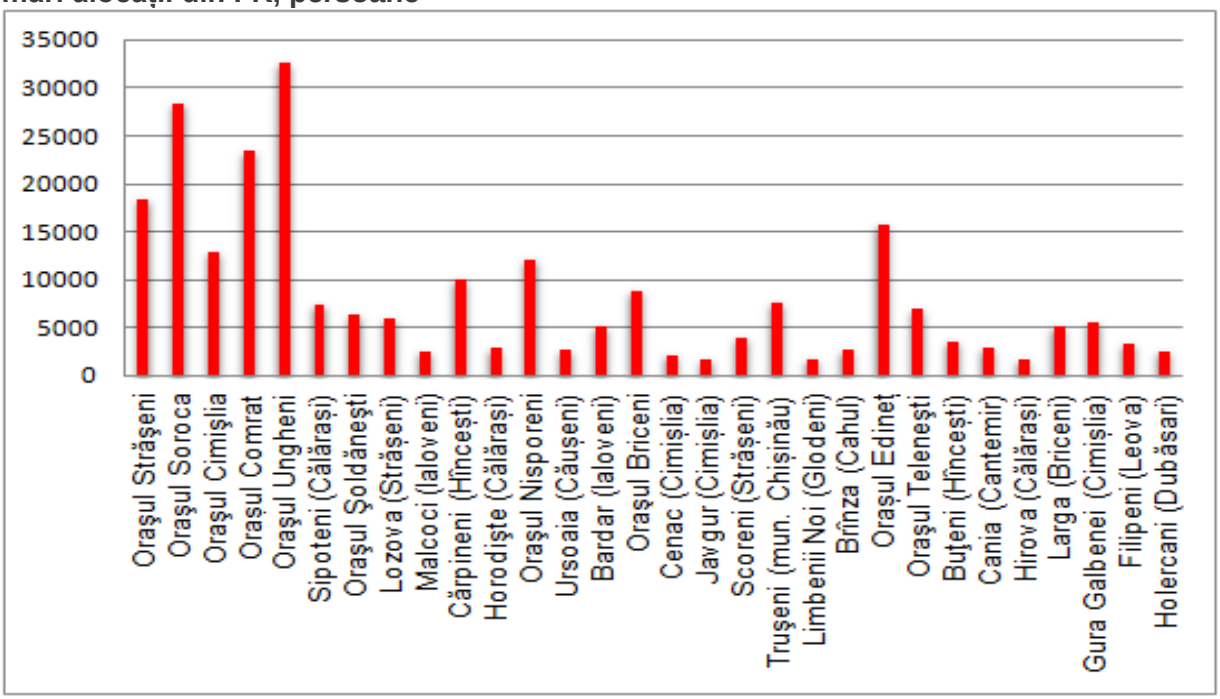
Figura 2 Localitățile care au beneficiat de cele mai mari alocații din FR, mil lei



Sursa: informații prezentate de ASD

În top-ul clasamentului este orașul Strășeni care a beneficiat de circa 15,1 mil lei sau circă 3,8% din totalul alocațiilor din Fond. De menționat că suma totală alocată a celor 30 de localități a constituit 89,2 mil lei, sau circa 22,6% din valoarea totală a lucrărilor de reparație a drumurilor din intravilanul localităților finanțate din Fondul Rutier în anul 2014.

Figura 3 Numărul de locuitori din localitățile care au beneficiat de cele mai mari alocații din FR, persoane



Sursa: Datele conform recensământului din 2004

Un criteriu de alocare ar putea să fie numărul de populație[11], însă conform datelor din Figura 3 nu este o corelație între volumul alocațiilor și numărul de locuitori în cadrul localității.

În perioada 2012-2014, 13 localități din cele incluse în program au beneficiat de finanțări din Fondul de Investiții Sociale din Moldova pentru reparația drumurilor din localitate în valoare totală de circa 35 mil lei. Nici acest aspect nu a fost luat în considerație la repartizarea mijloacelor, după cum a fost menționat mai sus.

- **Efectuarea achizițiilor într-un mod ineficient și netransparent**

Conform ordinului comun al Ministerului Finanțelor nr.11-09/772 din 17.04.2014 și Ministerului Transporturilor și Infrastructurii Drumurilor nr.66 din 15.04.2014, APL urma să elaboreze documentația de deviz, iar în dependența de complexitatea lucrărilor și documentația de proiect cu întocmirea caietelor de sarcini pentru executarea lucrărilor. Să desfășoare licitațiile publice de lucrări în conformitate cu cadrul legal în vigoare, precum și să asigure transparența și publicitatea procedurilor de achiziții publice.

Urmare discuțiilor cu APL-uri a fost constatat că la momentul aprobării volumului de mijloace, careva documentația de deviz și proiect nu a fost elaborată în avans și expertizată în mod regulamentar, drumurile nefiind incluse în plan de reabilitare aprobat de APL. Modalitatea de elaborare a devizelor și estimarea volumului de lucrări este incertă. Nu a fost constatată efectuarea de către APL-beneficiari de alocații din FR în anul 2014 a achizițiilor serviciilor de proiectare pentru reparația drumurilor/străzilor.

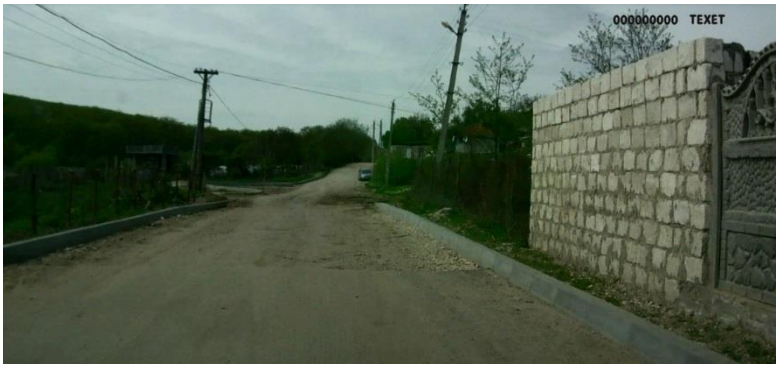
Au fost analizate buletinele de achiziții publice pentru a identifica publicitatea și transparența procesului de achiziții, fiind constatată organizarea repetată a achizițiilor, acordarea unui termen restrâns de prezentare a ofertelor (5-10 zile), efectuarea achizițiilor de lucrări în noiembrie 2014 (ce ar putea afecta calitatea lucrărilor).

Urmare discuțiilor cu APL a fost constatate anumite deficiențe în executarea lucrărilor de reparație: antreprenorii nu respectat termeni de executare a lucrărilor, nu dispuneau de tehnica necesară, în scurt timp de la finalizarea lucrărilor au fost necesare lucrări suplimentare pentru înlăturarea defectelor.

- **Calitatea proastă a lucrărilor**

Conform ordinului comun al MF și MTID, APL urma să asigure supravegherea tehnică a lucrărilor, prin verificarea respectării prevederilor documentației de proiect, verificarea calității materialelor utilizate și a calității lucrărilor executate, totodată antrenând responsabilii tehnici calificați și responsabilii tehnici atestați ai ASD. Recepționarea lucrărilor urma să fie efectuată prin perfectarea actelor de recepție, cu participarea responsabililor tehnici atestați ai ASD, care urma să fie incluși în componența comisiei de recepție a lucrărilor. Copiile contractelor, devizelor de cheltuieli și actelor de recepție ulterior urmau a fi verificate de ASD, cu întocmirea unui avizelor privind corectitudinea lucrărilor efectuate, care ulterior urma să fie prezentat MTID pentru aprobarea finanțării lucrărilor avizate pozitiv.

[11] Datele conform recensământului din 2004. Sursă: http://localitati.casata.md/



Drumul central de la primărie până la ieşirea din sat, spre satul Condriţa, satul Malcoci, r-l Ialoveni, costul lucrărilor 2750,6 mii lei

Urmare discuțiilor cu ASD, a fost constatat că majoritatea APL a antrenat responsabili tehnici necalificați, documentele de acceptanța a fost returnate mai multor APL pentru corectare, precum și a fost solicitat înlăturarea deficiențelor identificate. Astfel, multe străzi nu au fost finalizate sau s-a soldat cu o calitate joasă a lucrărilor.

În fotografiile prezentate sunt aduse 2 exemple din satul Condrița și orășelul Ceadâr-Lunga. În satul Condrița a fost reparat circa 1 km de drum central din sat, însă lucrările nu au fost finalizate, calitatea materialelor este joasă. Bordurile pe marginea drumurilor nu sunt fixate. Iar în orașul Ceadâr-Lunga este vorba de reparația străzii Calinin.





Strada Calinin, Reparaţia străzii Calin, varianta albă, or. Ceadîr-Lunga, UTAG, costul lucrărilor 482,3 mii lei

Astfel, au fost constatate obiecte nefinalizate, calitatea proastă a lucrărilor de reparație. Calitatea proastă este menționată și prin intervievarea a câtorva autorități. Majoritatea respondenților au apreciat calitatea lucrărilor cu nota 2 din 5. Calitatea joasă a lucrărilor se explică prin lipsa unei proiectări adecvate, precum și realizarea și supravegherea lucrărilor în mod superficial.

- **Lipsa datelor publice privind utilizarea mijloacelor**

Nu s-au putut identifica careva informații publice, rapoarte privind repartizarea și utilizarea mijloacelor de către din Fondul Rutier alocate la APL. Raportul privind utilizarea FR pentru anul 2014 nu conține informații în acest sens.

- **Utilizarea mijloacelor contrar destinației**

În urma analizei informațiilor privind utilizarea mijloacelor alocate din Fondul Rutier în anul 2014, a fost constatat că 479,2 mii lei au fost utilizate de APL-uri pentru achitarea datoriilor pentru reparația drumurilor din anul 2013.

La finalul problemelor identificate, este bine să menționăm că în cadrul studiului a fost efectuat un sondaj restrâns (nereprezentativ) pentru a consulta opinia a mai multor autorități care au beneficiat de resurse din FR. Rezultatele răspunsurilor obținute sunt următoarele:

- Repartizarea netransparentă a mijloacelor între localități
- Aspectul politic în repartizarea fondurilor
- Insuficiența mijloacelor pentru acoperirea necesarului
- Necesitatea de repetare multiplă a procedurilor de achiziții
- Calitatea lucrărilor: 63% din respondenți au apreciat ca mediu satisfăcătoare (note 2-3 din 5), 37% din respondenți au apreciat ca bună (note 4-5)
- Calitatea joasă a materialelor utilizate

Concluzii:

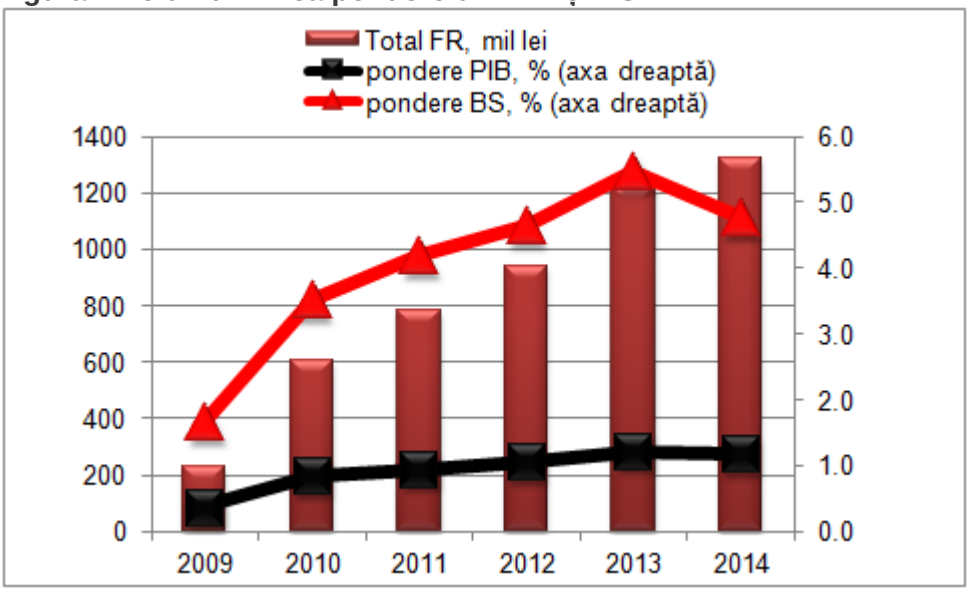
Repartizarea mijloacelor din fondul rutier pentru reparația drumurilor comunale și străzilor s-a efectuat netransparent, în lipsa unui mecanism justificat și echitabil. La luarea deciziei de repartizare nu s-a ținut cont de capacitățile slabe ale APL-urilor de a gestiona procesul de reparație, a utiliza mijloacele conform destinației și a asigura un nivel adecvat al calității lucrărilor.

De asemenea, se poate observa că alocarea resurselor din FR pentru străzi, este o chestiune nefirească pentru ASD, MTID și FR. În realitate, Guvernul prin gestiunea FR a înlocuit Parlamentul în alocarea resurselor publice. În opinia noastă există foarte puține argumente în favoarea menținerii acestei pracici.

Volumul și sursele Fondului Rutier

Începând cu anul 2009, FR a cunoscut o ascensiune puternică, în termeni nominali acesta crescând față de 2009 de circa 5.7 ori. Această ascensiune s-a datorat în primul rând politicilor la nivel de Guvern, care a identificat dezvoltarea sectorului de drumuri ca o prioritate. De asemenea, demonstrarea unei capacități suficiente de întreținere și reparații a drumurilor este și o precondiție pentru a reabilitarea drumurilor, în special din surse externe.

Figura 4 Volumul FR ca pondere din PIB și BS



Sursa: Calculele Autorilor

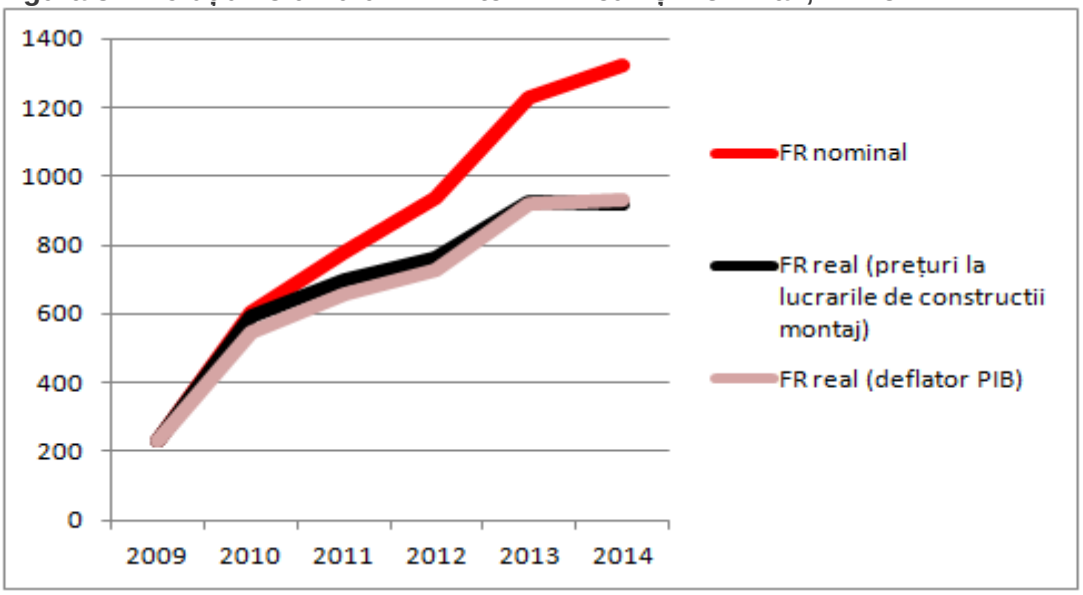
Totodată, o creștere atât de rapidă a FR a devenit o provocare pentru utilizarea eficientă a resurselor, ridicând probleme privind capacitatea instituțională, dar și cea a pieței de a face față acestei creșteri rapide. Republica Moldova înregistrează o cotă impresionantă a FR în BS și în PIB, în 2013 ajungând aproape de 5,5% din BS și peste 1.2% din PIB (Figura 4).

Dacă admitem că FR este destinat în întregime lucrărilor de întreținere și reparații a drumurilor putem constata, că prin comparație cu alte state acesta este un nivel destul de mare[12]. Nici o țară din cele relevate pentru Moldova și ar fi disponibile date Estonia, Lituania, Letonia, Serbia, Slovenia, Slovacia, Croația, Cehia și Bulgaria nu are un nivel mai mare 0.5% din PIB. Este bine de menționat că aceasta nu este o comparație suficient de exactă pentru a face concluzii ferme, însă aduce evidențe privind problema generală de alocare a resurselor publice pe sectoare.

În termeni reali FR a crescut pe toată perioada analizată (Figura 5) în baza prețurilor ajustate la deflatorul PIB și a cunoscut o neînsemnată reducere în 2014 în baza ajustării la Indicele prețurilor în construcții (lucrări și montaj). Importantă este evoluția FR după 2012, când în linii mari se poate de spus că FR și-a finalizat constituirea bazei de venituri. Creșterea reală a fondului s-a datorat unui mecanism de actualizare a ratelor de impozitare, care are ca scop acoperirea ratei inflației, însă si a utilizării rețelei de drumuri măsurată indirect prin creșterea PIB.

[12] Concluzia vine din analiza datelor privind menținerea drumurilor din baza de date ”Transport infrastructure investment and maintenance spending”, https://stats.oecd.org/Index.aspx?DataSetCode=ITF_INV-MTN_DATA#

Figura 5. Evoluția volumului FR în termini reali și nominali, mil lei.



Sursa: Calculele Autorilor în baza datelor BNS și Rapoartelor FR

Sursele de constituire a Fondului se pot grupa în 4 surse (detaliat vezi Tabelul 13)**:**

- Din accize, - nu mai puţin de 50% în anul 2010, 65% în anul 2011, 80% în anul 2012 şi în anii următori din volumul total al accizelor la produsele petroliere supuse accizelor;
- Taxele rutiere, percepute conform legislaţiei fiscale[13] (legea finanțelor publice locale prevede 50% din taxa pe folosirea drumurilor înmatriculate în Moldova să rămână la APL de nivelul II);
- Alte taxe (eliberare autorizații transport intențional, pentru comercializarea gazelor naturale);
- Amenzile aplicate pentru nerespectarea regulilor transportului de călători, deteriorarea drumurilor auto, a construcţiilor şi utilajelor rutiere, a plantaţiilor aferente drumurilor;
- Mijloacele obţinute din împrumuturile cu destinaţie specială şi mijloacele de la bugetul de stat.

Fondul Rutier are stabilite sursele de venit în legea FR, însă la administrarea acestora sunt implicate mai multe acte legislative. Chiar, dacă în esență FR este un fond dedicat, cu surse proprii de venit, acesta este în gestionat ca parte componentă a bugetului de Stat. Prevederea în conformitate cu care soldurile acumulate din sursele menționate puteau fi reportate la anul viitor a fost anulată, astfel îndepărtându-se de la posibilitatea rezolvării problemei legate de implementarea proiectelor multianuale și managementul mai eficient al sezonalității lucrărilor.

Tabelul 13. Sursele de formare a veniturilor în FR.

Denumirea surselor	*2009*	*2010*	*2011*	*2012*	*2013*	*2014*
Total	**231.4**	**605.1**	**780.7**	**935.8**	**1226.8**	**1321.9**
Defalcările de la accize la benzina şi motorina	**125.3**	**451.5**	**631.5**	***759.8***	***899.9***	**1024.2**
Din contul accizelor la gaze lichefiate				***13.4***		
Din contul accizelor la produsele altele de cât benzina si motorina (80%)				***1.2***	***1.4***	
Taxele rutiere, total, inclusiv:	**106.1**	**153.6**	**149.2**	***161.4***	***319.8***	**297.7**

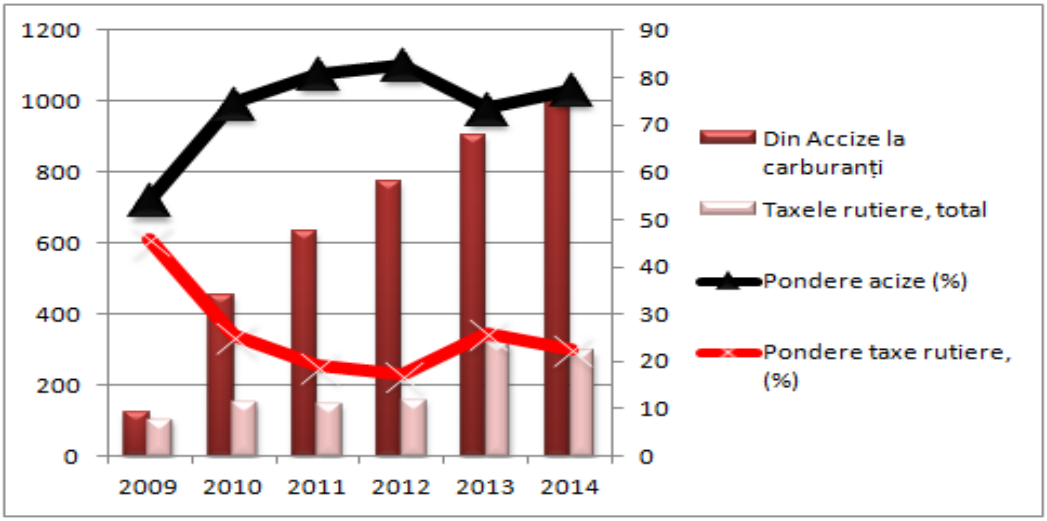
[13] Codul fiscal aprobat prin Legea nr.1163- XIII din 24.04.1997 (cu modificările și completările ulterioare; în continuare – Codul fiscal)

- Taxa pentru folosirea drumurilor Republicii Moldova de către autovehiculele neînmatriculate în Republica Moldova	0.7	0.8	1.3	0.6	0.7	0.9
- Taxa pentru folosirea drumurilor de către autovehiculele înmatriculate în Republica Moldova	44.9	72.5	77.6	104.5	223.9	219.1
- Taxa pentru circulaţia transportului cu sarcina pe osie si gabaritele care depăşesc limitele admise	7.8	11.9	6.5	5.1	5.5	5.4
- Taxa pentru folosirea zonei de protecţie a drumurilor din afara perimetrului localităţilor pentru efectuarea lucrărilor de construcţie şi montaj	0.2	0.4	0.04	0.2	0.1	0.3
- Taxa pentru folosirea zonei de protecţie a drumurilor din afara perimetrului localităţilor pentru amplasarea publicităţii exterioare	4.6	3.9	4.2	1.1	0.5	0.4
- Taxa pentru folosirea zonei de protecţie a drumurilor din afara perimetrului localităţilor pentru amplasarea obiectelor de prestare a serviciilor rutiere	0.8	0.7	0.8	0.9	0.9	0.6
- Vinieta				3.4	42.8	51.6
- Taxa pentru gazul lichefiat importat (exclus din 2012) şi pentru comercializarea gazelor naturale destinate utilizării în calitate de carburant pentru unităţile de transport auto	16.2	16.3	17.9	5.6	5.5	6.8
- taxele pentru eliberarea autorizaţiilor pentru transporturi auto internaţionale de mărfuri şi ocazionale de călători, în limita în care acestea nu formează bugetul autorităţii publice responsabile de eliberarea lor	31.3	47.1	40.9	40.1	39.9	12.6
Amenzi pentru nerespectarea regulilor de transport a călătorilor					***5.7***	

Sursa: Rapoartele anuale de utilizare a mijloacelor din FR, 2009-2014.

Principala sursă de venituri ale FR sunt defalcările de la accizele de la carburanți (Figura 6), acestea în medie pentru ultimii doi ani constituie peste 75%, restul finanțării practic fiind din taxe. La rândul său, din taxe cele mai importante sunt ”taxa pentru folosirea drumurilor de către autovehiculele înmatriculate în Republica Moldova” circa 17% din total încasări în FR, ”Vinieta” (3.7%) și ”autorizațiile pentru transportul auto internațional” (2.1%). Restul 7 taxe și plăți asigură circa 1.3% din FR. Astfel se poate constata că o veniturile din unele taxe este nesemnificativ și urmează de analizat în ce măsură acestea se justifica din punct de vedere al costurilor de administrare și a poverii Agenților Economici cu raportarea și evidența.

Figura 6 Volumul (axa stângă, mil lei) și ponderea accizelor și taxelor în veniturile FR



Sursa: Calculele autorilor

După cum a fost menționat, începând cu 2013 nivelul accizelor la carburanți se actualizează în fiecare an la 1 ianuarie. Coeficientul de indexare constituie creşterea anuală a produsului intern

brut nominal prognozat pentru anul respectiv faţă de anul precedent (art 122 (2), Cod Fiscal). Astfel, această prevedere asigură nu doar acoperirea eventualelor pierderi din inflație ci și o creștere reală în cazul creșterii PIB. În privința altor taxe ce servesc ca surse pentru FR astfel de mecanisme nu sunt instituite, cu excepția a două taxe la care cotele sunt stabilite în Euro (vinieta, folosirea drumurilor de autovehicule neînmatriculate în Moldova).

Mecanismul existent de stabilire a accizelor la carburanți, chiar dacă are o logică (creșterea reală a PIB înseamnă sporirea intensității traficului, iar restul inflația) este unul care trebuie aplicat cu atenție. În primul rând, este necesar de exclus carburanții utilizați în agricultură și în al doilea rând este necesar de analizat efectul inflaționist generat de această metodă de stabilire a accizelor.

De asemenea, în altă ordine de idei, în aceste condiții de stabilire a accizelor pe carburanți, planificarea sau mai exact prognozarea creșterii PIB are o importanță majoră. Analiza anilor 2013-2014 ne arată că a existat o mare discrepanță între rata aplicată la majorarea accizelor și creșterea efectivă a PIB, la sfârșitul anului (Tabelul 14.) Din acest punct de vedere recomandăm ca ajustarea să nu aibă un caracter anticipator, ci post factum, adică ajustarea să se facă în baza anului precedent. Astfel se diminuează și din efectul de stimulare a inflației, însă în același timp nu se pierd veniturile în FR așa cum a avut loc în anii 2013 și 2014 când diferența dintre creșterea efectivă PIB și cea aplicată pentru indexarea accizelor a fost destul de mare și prin urmare nu au fost încasate o parte din resurse.

Tabelul 14. Indicatorii de creștere a accizelor la carburanți.

Indicatori	*2013/2012*	*2014/2013*
Accize, creștere aplicată în baza prognozelor creșterii PIB, %	5.6	9.4
PIB, creștere realizată, %	13.9	11.2

Sursa: Calculele autorilor.

O altă chestiune ce merită menționată este că aproape toate sursele de venit ale FR sunt administrate de organele fiscale și vamale, FR prin Consiliul Fondului sau Ministerul Transporturilor practic nu sunt implicați în procesul de planificare sau colectare a veniturilor. De asemenea, Consiliul Fondului nu este implicat în stabilirea nivelului de taxe ce se plătesc în FR. Acest lucru este comun pentru mai multe state, însă pentru realizarea principiului ”plată pentru servicii” această participare ar fi dorită. În alte condiții, stabilirea unor sume optimale pentru sectorul drumuri va fi greu de realizat.

Concluzii

În comparație cu anul 2012, la capitolul finanțare s-a înregistrat un progres; finanțarea FR a devenit mai consolidată cu surse clare și un nivel considerabil mai înalt de finanțare. Totodată, există tendința de a utiliza o parte din sursele ce alimentează FR și pentru alte scopuri, de exemplu finanțarea ANTA. De asemenea, este bine ca sursele ce servesc ca venituri pentru FR să nu fie defalcate și pentru alte scopuri, cu excepția accizelor la carburanți. De asemenea, se poate menționa că nu avem un răspuns clar la necesarul optimal de mijloace pentru FR. Abordarea bazată doar pe calculul tehnic (mecanic) privind necesar de întreținere a drumurilor fără a le încadra într-un context macroeconomic și social nu este una ce ne va asigura o alocare eficientă a resurselor între sectoare publice. Impozitarea sectorului de transport în prezent este destul de greoi, care creează o povară excesivă pe agenții economici și nu în ultimul rând nu este bazat pe un concept holistic ce ar aduna împreună obiectivele de mediu,

dezvoltarea economică, problemele sectorului de drumuri și transporturi, impactul asupra săracilor.

Totodată, cea mai importantă problemă rămâne a fi finanțarea FR prin surse dedicate, creând riscuri mari de ineficiență la alocarea resurselor între sectoare publice, ocolirea repartizării banilor publici de către Parlament, prin transferul acestui rol Guvernului. Această problemă a devenit și mai acută după ce din FR au început să fie finanțate și străzile.

Managementul Fondului Rutier

Din câte a fost prezentat ,mai sus se poate constata că fondurile pentru întreținere și reparații drumurilor au crescut semnificativ în ultimii ani. Totodată, nivelul actual de finanțare nu corespunde cu necesarul anul stipulat în Strategia 2020 pentru întreținerea drumurilor. În conformitate cu Strategia menționată pentru aceste scopuri sunt necesare circa 4.2 miliarde lei anual (calculate în 2011). Pentru a atinge acest nivel chiar și la nivelul anului 2014 este necesar sporit FR aproape de 4 ori. Este evident că o astfel de sumă economia Moldovei nu poate să-și o permită în curând, mai mult ca atât nivelul actual al FR deja este unul destul de mare raporta la PIB și veniturile totale din BS (vezi capitolul finanțare).

În aceste condiții, sporirea eficienței utilizării banilor existenți în FR este unica ”sursă” sigură de realizare a prevederilor strategice. Iar aceasta sarcină depinde de mai mulți, însă cel mai important fiind aranjamentele instituționale. Cadrul instituțional existent[14] este unul ce creează motivații adverse, este vulnerabil la corupția mare, activitățile nu sunt transparente și nu corespunde bunelor practici.

Problema întreținerii și reparației drumurilor poate fi rezolvată prin mai multe forme, linia de demarcare fiind existența Fondului Rutier. După cum a fost menționat, crearea FR este o abatere de la bunele practici privind finanțele publice, în conformitate cu care pentru asigurarea unei alocări eficiențe a resurselor trebuie să se respecte, inclusiv și principiul universalității[15]. Totodată, în condițiile formării unui cadru instituțional corespunzător, în mare parte această problemă poate fi rezolvată și în cazul existenței FR. Pentru a asigura eficiența utilizării banilor, cadrul instituțional trebuie să poată răspundă corect la următoarele întrebări:

1. De câte drumuri și de ce fel de drumuri avem nevoie?
2. De care lucrări este nevoie întreținerea acestora?
3. Cum se asigură eficiența utilizării banilor alocați pentru întreținere?
4. De unde știm că răspunsurile la primele 3 întrebări au fost corecte?

Răspunsul la primă întrebare ne asigură existența unei rețele de drumuri optimale pentru dezvoltarea durabilă a țării. În cazul când rețeaua de drumuri este exagerată, societate în final va trebui să plătească un supra cost și prin plata întreținerii, nu doar prin costurile capitale. De asemenea, o rețea sub varianta optimală, va duce la întârzierea, sau diminuarea ritmului de creștere durabilă. Cine poate da un răspuns adecvat la prima întrebare? Desigur, în primul rând cei care vor plăti pentru utilizarea infrastructurii, adică utilizatorii de drumuri. Prin urmare o decizie justificată la acest subiect nu poate fi luată fără participarea utilizatorilor, care confirmă prin plată necesitatea și calitatea infrastructurii. În același timp trebuie de ținut cont că transportatorii nu sunt unicii utilizatori și beneficiari ai infrastructurii de drumuri.

Răspunsul la al doilea întrebare în mod normal, ar trebui să fie unul bazat pe calcule și evidențe obiective. Un astfel de răspuns se poate obține dacă în procesul de management a drumurilor există sistemele și capacitatea necesară pentru stabilirea programelor optimale de întreținere a

[14] Analiza detaliată a acestuia în ” Evaluarea eficienței și transparenței utilizării resurselor financiare publice alocate pentru drumuri”, Expert-Grup, 2012

[15] Principiu stipulat și în Legea finanțelor publice și responsabilității bugetar fiscale (legea nr. 181/ 2014): Articolul 8. Principiul universalităţii: (1) Toate resursele şi cheltuielile bugetare se reflectă în buget în sume brute; (2) Resursele bugetelor componente ale bugetului public naţional sunt destinate finanţării tuturor cheltuielilor prevăzute în bugetele respective, fără a stabili relaţii între anumite tipuri de resurse şi cheltuieli.

drumurilor. Acestea trebuie să asigure maximizarea beneficiilor produse de infrastructura existentă pentru societate pe toată perioada de viață a acesteia cu minim de cheltuieli. În condițiile actuale de luare a deciziilor, programele de utilizare a FR nu sunt cele, care să asigure structura și volumul optimal de lucrări.

Asigurarea utilizării eficiente a banilor alocați poate avea loc doar dacă lucrările sunt efectuate calitativ, în conformitate cu cerințele formulate și la cel mai mic cost oferit de piață. Este evident că acest lucru în mare parte este asigurat de piață, iar acolo unde are loc eșecul pieței prin alte mecanisme în care participă și sectorul public. Astfel, modul în care au loc achizițiile publice, capacitatea prestatorilor de servicii publici, competiția în sectorul privat și capacitatea instituțiilor implicate în managementul drumurilor sunt elemente cruciale. Iar, din cele prezentate în capitolul cu Achizițiile publice și în cele ce urmează se poate face concluzia că situația este departe de a avea un preț corect la lucrările efectuate.

Obținerea unui răspuns la ultima întrebare nu este o sarcină ușoară, fiindcă acesta este un rezultat obținut de un sistem întreg de instituții și relații complexe. În final rezultatul este determinat de interacțiunea motivațiilor și intereselor tuturor actorilor implicați. Prin instituțiile și resursele pe care Guvernul le creează, le gestionează și le implică sau nu, acesta poate oferi suficiente evidențe pentru ca rezultatul să poată fi evaluat față de soluțiile optimale. Iar, unele din cele mai importante elemente ale acestui sistem sunt transparența proceselor, responsabilitatea și responsabilizarea tuturor actorilor implicați.

Evaluarea instituțională[16] efectuată în 2012 a constat un nivel de performanță instituțională de circa 40%-47% din nivelul celor mai bune practici și a menționat câteva probleme fundamentale:

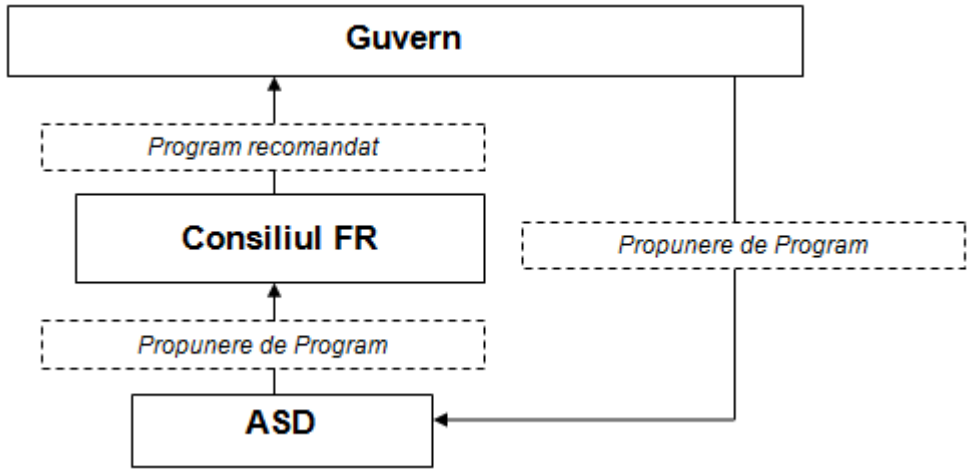
- Modalitatea de gestiune a Fondului Rutier nu asigură luarea unor decizii în baza priorităților, nu funcționează transparent;
- Întreprinderea de stat Administrația de Stat a Drumurilor nu este suficient de independentă de factorii politici și nu corespunde principiului ”activează la distanța unei mâni întinse” de Minister. Forma de organizare juridică și modul de guvernare a ASD este un factor ce frânează performanța sectorului;
- Sistemul de asigurare a calității lucrărilor nu este suficient de robust;
- Managementul drumurilor locale este efectuat de către ASD. Totodată capacitatea întreprinderii nu este suficientă pentru a efectua la nivelul cerut managementul drumurilor locale;
- Toate procesele ce țin de formarea și utilizarea FR nu sunt suficient de transparente și nici nu exista o preocupare pentru aceasta.

Cu părere de rău, în perioada ce a urmat după 2012, lucrurile nu s-au schimbat foarte mult, iar pe anumite direcții s-a înregistrat o involuție. Modificările aduse gestionării FR după 2012 au transformat fondul în instrument formal și inutil. Modificările aduse în structura Consiliului, (Prim Ministrul președinte, secretariatul la Cancelaria de Stat, Consiliul dominat de membrii guvernului) de fapt a consfințit partajarea politică a acestui domeniu. După aceste modificări, activitatea consiliului a devenit total netransparenta, iar la luarea deciziilor interesele înguste de partid prevalau asupra argumentelor, deseori ședințele consiliului aveau loc cu câteva ore înainte de ședințele Guvernului la care se aprobau chestiunile de utilizare a FR.

[16] Analiza detaliată a acestuia în ” Evaluarea eficienței și transparenței utilizării resurselor financiare publice alocate pentru drumuri”, Expert-Grup, 2012

Un element de bază în gestiunea FR este Programul privind repartizarea mijloacelor fondului rutier pentru anul respectiv. Astfel, de calitatea acestui document depinde în mare parte alocarea eficientă a resurselor. Programul este aprobat de Guvern, iar responsabilitatea pentru administrarea şi utilizarea conform destinaţiei a fondului este a MTID (L720/1996, art 8).Totodată modul în care MTID trebuie să exercite această atribuție nu este descrisă expres nici într-un document. Procesul de aprobare a Programului în conformitate cu practica existentă (și nu cea formală) este prezentat în Figura 7.

Figura 7 Procesul decizional în FR.



Sursa: Elaborată de autori

Secretariatul Consiliul formal este asigurat de Cancelaria de Stat, în realitate de către MTID și ASD. Cu părere de rău, la moment nici chiar funcțiile stipulate expres în legea FR și în Regulamentul cu **privire la constituirea şi utilizarea fondului rutier**[17] nu se exercită. Ședințele Consiliului în mod real nu sunt publice, Procesele Verbale nu se publică, iar rapoartele privind utilizarea FR nu sunt suficient de detaliate pentru a avea o claritate asupra utilizării FR. Acest lucru este cauzat nu doar de voința politică, însă și de faptul că nici din punct de vedere conceptual aranjamentele existente cu implicarea FR nu au căpătat o finalitate.

Astfel, din toate atribuțiile stipulate prin lege, Consiliul practic se rezumă doar la aprobarea Programului. Însă, această activitate este una pur formală și servește doar pentru asigurarea influenței politice de componentele alianței de guvernare în procesul repartizării FR. Astfel, obținem un Program care nu reflectă în mod obiectiv necesitățile optimale ale sectorului, fiind constrâns pe de o parte de ingerințele politice, iar pe de altă parte de incapacitatea ASD de a

[17] În Regulamentul Consiliului Fondului Rutier, (Legea Fondului Rutier nr 720/1996) pentru Consiliul FR sunt prevăzute următoarele atribuţii:
a) face propuneri şi acordă asistenţă la elaborarea programului de repartizare a mijloacelor fondului, la baza căruia vor sta: starea tehnică a reţelei de drumuri, caracterul lucrărilor, lungimea reţelei rutiere şi intensitatea traficului;
b) coordonează programul anual de repartizare a mijloacelor fondului;
c) colaborează cu autorităţile administraţiei publice locale, organizaţiile neguvernamentale şi alte organizaţii ale societăţii civile din domeniul transporturilor şi gospodăriei drumurilor;
d) monitorizează şi evaluează periodic lucrările rutiere pentru a asigura transparenţa în utilizarea mijloacelor fondului;
e) monitorizează desfăşurarea concursurilor şi tenderelor pentru selectarea antreprenorilor ce vor executa lucrările rutiere, organizate de administratorul drumurilor publice;
f) face propuneri la determinarea procedurii de decontare a mijloacelor pentru lucrările efectuate, incluse în programul anual de cheltuieli.

formula un Program optimal. În aceste condiții, existența FR este justificată doar pentru a ”rezerva” resurse pentru întreținerea drumurilor și nu are nici o altă valoare în procesul de luare a deciziilor. Prin urmare, aranjamentele existente nu asigură nici alocarea eficientă a resurselor pe sectoarele publice, nici în interiorul sectorului.

Ținând cot de aceste circumstanțe, existența FR în forma actuală este greu de justificat. Totodată, este necesar de menționat că dacă ținem cont de nivelul de transparență bugetară insuficient și de nivelul marii corupții, nici refuzul de la FR și asigurarea unei finanțări în cadrul bugetar prin bugetarea pe programe și respectarea formală a principiul universalității nu va asigura o alocare și utilizare cu mult mai eficientă a resurselor.

Un alt element important, fără de care utilizarea eficientă a banilor destinați pentru întreținerea și reparația drumurilor (din FR sau din BS) nu este posibilă, este Administrația de Stat a Drumurilor. Majoritatea problemelor legate de ASD sunt consecința încălcării principiului funcționării la ”distanța unei mâni întinse” de MTID, determinate de forma de organizare, practicilor ce țin de managementul public și corupție. Transformarea din ASD într-o companie care funcționează după regulile de business (păstrând proprietatea publică), fără ingerințe politice în activitatea acesteia și activând în bazele unui contract de performanță ar spori calitatea managementului drumurilor în general și a întreținerii și reparațiilor acestora în particular. Managementul drumurilor ar deveni unul bazat pe fapte obiective, elaborând Programe optimale, cu ASD responsabilă pentru rezultate față de beneficiari și Guvern pe problemele de întreținerea și reparația drumurilor prin Fondul Rutier.

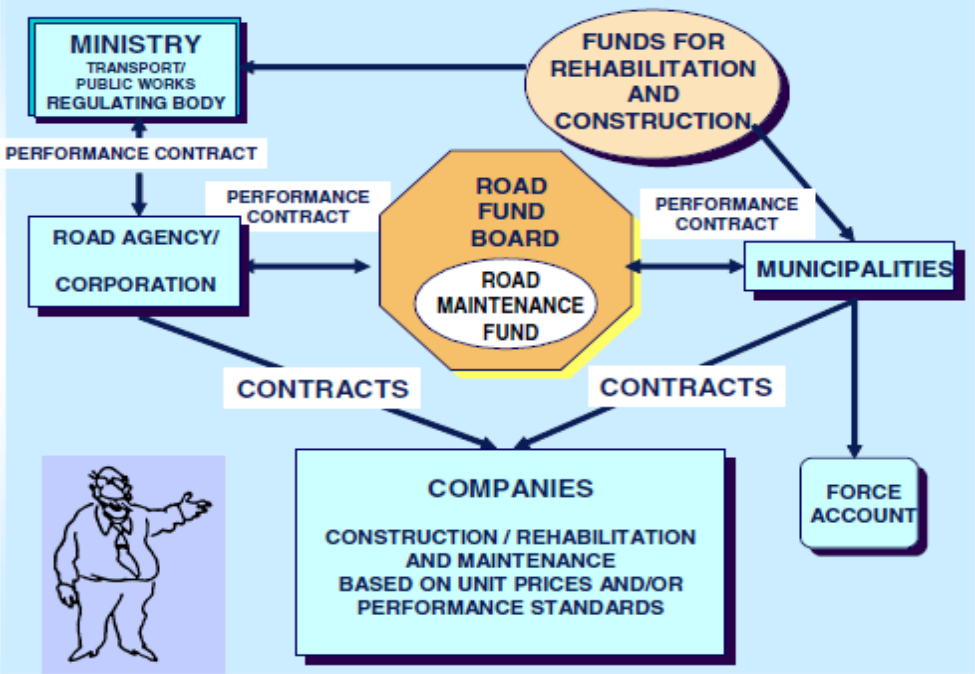
De asemenea, o condiție a utilizării eficiente a banilor este existența unor prestatori de servicii de lucrări, care activează într-un mediu competițional sănătos. În prezent, lucrările sunt efectuate de 2 categorii de furnizori. Întreprinderile SA Drumuri (întreprinderi publice) și sectorul privat. Companiile din prima grupă practic funcționează în baza contractelor de executare a lucrărilor în baza devizului de cheltuieli, ce nu este cea mai reușită formă de angajare. Este bine de menționat că companiile SA Drumuri sunt proaspăt restructurate și practic au funcționat în noile condiții doar în 2014 și prin urmare acestea încă sunt departe de a atinge nivelul potențial al valorii companiilor. În aceste condiții, dacă se trece la privatizarea acestora așa cum este prevăzut în Strategia de reformare a sectorului (până în 2017), aceasta va avea loc la valoarea activelor și nu la valoarea companiei, care poate fi cu mult mai mare în condițiile atingerii performanțelor potențiale.

În același timp este necesar de ținut cont că pe piața dată companiile private nu funcționează într-un mediu concurențial sănătos. Există multiple evidențe că această piață, precum și altele, practică înțelegeri de cartel și utilizează diferite scheme pentru a prejudicia procedurile de achiziții publice. Cu alte cuvinte, sectorul de furnizori de servicii din acest domeniu este unul ce nu poate asigura un preț corect. Pentru a schimba situația sunt necesare măsuri concertate a MTID, Consiliului Concurenței, Ministerului Economiei și a organelor de anchetă pentru consolidarea concurenței în acest sector.

Un alt factor important al managementului actual al drumurilor sunt relațiile prin care toți actorii interacționează. Practic nici o instituție nu este suficient motivată pentru rezultatele finale, relațiile nu sunt bazate pe performanță și prin urmare motivațiile acestor instituții nu întotdeauna coincid cu obținerea celor mai bune rezultate pe sector. În această ordine de idei este necesar de modificat cardinal relațiile dintre actorii implicați în sectorul drumuri, trecerea acestora pe practica proceselor de business. În această reformare a relațiilor, în final toți actorii implicați

trebuie să fie responsabili față de instituția ce achită lucrările, adică FR sau Guvern în cazul proiectelor de investiții. O parte din această reformă a început, este în proces implementarea Contractelor bazate pe performanță în relația cu SA Drumuri.

Figura 8. Concept de luare a deciziilor și actorii implicați în acest proces.



Sursa: Preluat din The Role of Road Funds in Improving Maintenance, de K. GWILLIAM (2005), elabrat de Gunter Zietlow în Road Funds in Latin America, (2004)

Astfel, analiza situației actuale și a tendințelor pe termen mediu ne arată că aranjamentele actuale urmează a fi substanțial îmbunătățite. În opinia noastră, pentru etapa actuală de dezvoltare a sectorului public soluția optimală este dezvoltarea aranjamentelor pentru întreținerea și reparația drumurilor pe principiului ”plată pentru servicii”. Acest lucru ar presupune un aranjament instituțional mixt, prin păstrarea FR ca parte componentă a BS, însă cu sporirea rolului FR (Consiliului FR) în ce privește managementul drumurilor. De asemenea, restrângerea destinației FR doar la efectuarea lucrărilor de întreținere și reparații pentru drumurile naționale și locale, fără drumurile din intravilanul localităților.

Dacă facem abstracție de modul în care Fondul este format, ca punct de pornire în elaborarea noilor aranjamente poate servi conceptul ilustrat în Figura 8. Conform acestui concept, în principiu toate relațiile dintre acorii implicați sunt bazate pe practicile proceselor de business. Fondul Rutier joacă un rol central, fiind instituția prin care practic se asigură funcționarea sistemului în baza principiului ”plată pentru serviciu”, care poate rezolva problema ineficienței alocării și utilizării resurselor.

Concluzii

Fondul Rutier în condițiile actuale, în mod real, este doar un cont în trezorerie prin care se ”rezervă” banii pentru drumuri. Aranjamentele existente nu asigură alocarea și utilizarea eficientă a banilor publici, inclusiv și din Fondul Rutier. În opinia noastră pentru Moldova la momentul dat soluția optimală ar fi păstrarea FR, însă puternic reformat pe toate elementele și relațiile sistemului de gestiune a drumurilor. Pentru reformarea sistemului existent sunt

necesare mai multe activități, printre care cele mai importante ar fi precizarea destinației FR, formarea Consiliului astfel încât beneficiarii (transportatorii, populația) să aibă un rol efectiv dar nu decorativ, formarea unei capacități a Consiliului pentru controlul și verificarea rezultatelor obținute de pe urma utilizării FR, reorganizarea ASD într-o companie publică care în totalitate funcționează pe principii de business fără ingerințe politice, reorganizarea relațiilor cu companiile publice SA Drumuri în baza contractelor de performanță, asigurarea unei transparențe depline în activitatea tuturor actorilor.

Transparența gestionării Fondului Rutier

Transparența decizională

Ca exemplu pentru asigurarea transparenței utilizării mijloacelor financiare publice pot servi țările scandinave. În aceste state orice cetățean poate obține acces la informații de interes public online sau pe suport de hârtie, inclusiv și documentele ce țin de procesul de planificare a achizițiilor, contractele și executarea acestora. Accesul la informații de interes public în Republica Moldova este restricționat și limitat. Autoritățile și instituții publice, și alți deținători de informații de interes public refuză solicitărilor de informații cu referire la clauze inexistente și oferind argumente nebazate pe cadrul legal existent, referindu-se la legea privind sectorul de stat și legea privind secretul comercial. Reieșind de prevederile cadrului legal în vigoare toate informațiile privind constituirea și utilizare fondului rutier urmează să fie publice și să fie prezentate de către deținători de aceste informații cetățenilor și organizațiilor interesate pentru a identifica direcțiile de utilizare a mijloacelor, eficiența și eficacitatea procesului de gestionare a resurselor din Fond.

Planificarea anuală a cheltuielilor din fondul rutier

Constituirea și utilizarea fondului rutier se efectuează în conformitate cu regulamentul aprobat prin Hotărârea Guvernului nr.893 din 26.06.1996. Potrivit pct. 38 din regulament, cuantumul mijloacelor pentru întreţinerea drumurilor se stabileşte luându-se ca bază normativele pentru un kilometru de drum şi lungimea lor totală. Normativele urmau a fi elaborate de organul abilitat al administraţiei publice centrale şi avizate de Ministerul Ecologiei, Construcţiilor şi Dezvoltării Teritoriului şi de Ministerul Finanţelor. Felul lucrărilor aferente întreţinerii, reparaţiei şi reconstrucţiei drumurilor trebuie să fie stabilit prin Instrucţiunile cu privire la clasificarea lucrărilor, aprobate de organul abilitat al administraţiei publice centrale de comun acord cu Ministerul Finanţelor, în baza prescripţiilor tehnice de întreţinere şi de reparaţie a drumurilor.

Până la moment normativele pentru întreținerea pentru 1km de drum nu au fost elaborate și aprobate. Astfel, lipsa costurilor standarde aprobate în mod corespunzător reprezintă un risc de planificare și utilizare ineficientă și netransparentă a mijloacelor fondului în aceste scopuri. De asemenea, acest lucru este un impediment în asigurarea transparenței în procesul de alocare, precum și de utilizare a resurselor.

Programul privind repartizarea fondului rutier se supune multiplelor ajustări prin realocarea de mijloace, modificarea sumelor alocațiilor stabilite inițial, fără careva justificări care stau la baza modificărilor respective. Analiza comparativă cu alte instituții privind transparența decizională, a scos la iveală că formularea și aprobarea Programului este unul din cele mai netransparente procese.

Transparența și publicitatea activității Consiliului Fondului Rutier

Activitatea Consiliului Fondului Rutier este aproape în totalmente netransparentă. Ședințele au loc în clădirea Guvernului, unde accesul este închis, nu se transmite online, și nici nu se comunică din timp ședințele și Agenda. Astfel, practic orice posibilitate de a asista la ședințele Consiliului este exclusă. De asemenea, nici procesele verbale nu sunt publice, iar Rapoartele

anuale privind utilizarea FR sunt destul de generale pentru a înțelege unde, ce și cât sa efectuat.

În partea ce ține de transparența executării lucrărilor lucrurile sunt și mai proaste. Consiliul Fondului nu asigură informarea în timp real a lucrărilor care se efectuează din FR. Astfel, nu se cunoaște ce urmează ca SA Drumuri, sau companiile contractante prin licitație să efectueze în perioada imediat următoare cu localizarea lucrărilor. De asemenea, nu există o informare clară și vizibilă privind unde și în ce mod se pot afla toate detaliile referitor la o lucrare sau drum. În aceste condiții, controlul public asupra utilizării resurselor nu este posibil, deoarece peste 1-1,5 ani, chiar dacă se menționează despre executarea anumitor lucrări, fără investigații speciale cetățenii (sau reprezentanții automobiliștilor) nu pot verifica dacă lucrările au fost efectuate în conformitate cu programul și normativele existente sau nu.

Conform art.8 alin (5) din legea fondului rutier nr.720-XIII din 02.02.1996 Guvernul publică anual (până la sfârșitul trimestrului I) în Monitorul Oficial al Republicii Moldova raport privind utilizarea mijloacelor fondului în anul precedent. Totodată, constatăm, că raportul privind utilizarea fondului rutier pentru anul 2014 a fost publicat în Monitorul oficial nr. 124-130 din 22.05.2015 sau cu circa 2 luni de întârziere, iar pe pagina WEB al ASD raportul nefiind publicat și la situația din 01.06.2015. Raportul de activitate al ASD pentru anul 2014, instituției responsabile de utilizarea FR, de asemenea nu este disponibil.

Transparența achizițiilor publice din resursele FR

În baza ordinului Ministrului Finanțelor nr.103 din 03.09.2012, Administrația de Stat a Drumurilor a fost inclusă în lista autorităților publice participante la proiectul pilot de utilizare a Sistemului Informațional Automatizat ”Registrul de stat al achizițiilor publice” (SIA RSAP). Astfel, ASD începând cu 01.10.2012 urma să inițieze și să realizeze procedurile de achiziții publice de tip ”Licitația publică” și ”Cerere a ofertelor de prețuri” exclusiv prin intermediul SIA RSAP. – în capitol cu transparența

Implementarea SIA RSAP are drept obiectiv sporirea transparenței și eficienței achizițiilor publice, prin asigurarea participării agenților economici la proceduri de achiziții publice,, disponibilitatea datelor online. Totodată achizițiile publice rămân un domeniu încă insuficient de deschis. Principalele probleme sunt legate de netransparența etapei pre-achiziții, la identificarea necesităților și planificarea achizițiilor publice, elaborarea cerințelor tehnice. La moment sistemul este cu acces restricționat, publice fiind datele privind contratele atribuite, valoarea acestora și denumirea operatorului economic. Informații privind evaluarea ofertelor și cerințele tehnice sunt nedisponibile.

Sistemul informațional nu asigură eficacitatea și transparența procesului de evaluare și atribuire a contractelor, fiind constatate un șir de constrângeri. Informațiile privind achizițiile publice nu sunt disponibile în volum deplin, care ar permite concluzionarea asupra eficienței utilizării banilor din Fond.

Concluzii și recomandări

Evoluțiile privind structura instituțională a Fondului Rutier și practicilor de management la nivel acestuia au condus la înrăutățirea situației față de 2012. Numirea Primului Ministru în calitate de Președinte a Consiliului Fondului și transferul funcției de secretariat la Cancelaria de Stat au transformat Consiliul într-o instituție de formă. Transparența decizională pe resursele din Fond este la cel mai jos nivel, dacă e să comparăm cu luarea deciziilor pe alte subiecte. Astfel, circa 5.5% din Bugetul de Stat este repartizat netransparent, cu mari ingerințe politice și în detrimentul altor sectoare, ocolind Parlamentul.

Funcția de bază a Fondului Rutier a rămas doar la ”rezervarea” mijloacelor pentru sectorul de drumuri. Însă, introducerea din 2014 a faptului că din Fond se vor finanța și străzile (drumurile din intravilanul localităților) a complicat și mai mult lucrurile. Acest lucru a diminuat drastic volumul de resurse destinat întreținerii și reparațiilor rețelei de drumuri naționale și locale. În opinia noastră, finanțarea străzilor este competența Autorităților Locale și trebuie efectuată în conformitate și în cadrul aranjamentelor bugetare existente în afara Fondului Rutier. Fondul încet, încet ajunge ”bun la toate”, un buget în buget, se poate finanța orice doar să fie legat cumva cu drumurile. În consecință, din Fondul Rutier în 2014 au fost alocate cu circa 134 milioane lei mai puțin decât în 2013, în condițiile când fondul a crescut cu circa 200 milioane. Mai mult ca atât, nu sa respectat nici prevederea legală de a aloca pentru drumurile naționale cel puțin 50% din Fond, alocându-se circa 47%. În aceste condiții se pune în pericol realizarea obiectivelor strategice privind dezvoltarea rețelei de drumuiri naționale și în consecință a ”rețelei de bază”.

Administrația de Stat a Drumurilor a progresat foarte puțin față de cât ar fi necesar, activitatea acesteia nu este suficient de independentă față de MTID, iar capacitatea de management trebuie urgent sporită. Achizițiile Publice efectuate de această instituție au multe lacune, participanții la licitații deseori practicând diferite scheme de fraudare a achizițiilor. În aceste condiții costul lucrărilor nu reprezintă un preț obiectiv al pieței, societatea plătind un cost sporit al lucrărilor. De asemenea, în relația cu SA Drumuri (companii publice), chiar dacă s-a făcut primul pas în consolidarea acestora, este necesar urgent de modificat relațiile contractuale, trecând la contractele bazate pe performanță (proces în dezvoltare la moment). Totodată, fără a modifica modul de asigurare a calității, doar modificarea modului de contractare nu va aduce rezultatul dorit.

Finanțarea străzilor din Fondul Rutier va complica funcționarea acestuia. Obiectivul de a îmbunătăți rețeaua stradală a localităților poate fi efectuat în condiții mai bune prin aranjamentele bugetare generale existente. Fiecare localitate cunoaște mai bine prioritățile sale, inclusiv pe rețeaua stradală, principala problemă constând în asigurarea unui nivel de finanțare adecvat. În aceste condiții o parte din accize pot fi în mod direct alocate pentru autoritățile locale ca venituri defalcate de la bugetul de stat, fără a veni în Fondul Rutier după care să fie repartizați la autorități. E bine de menționat că finanțarea drumurilor locale este să rămână cu finanțarea din Fond, însă este necesară reformarea modului de management a acestora.

Pentru asigurarea unei alocări și utilizări eficiente a resurselor, este necesară o revizuire a aranjamentelor de finanțare a drumurilor prin Fondul Rutier. La acest capitol este necesar de limitat pe cât este posibil destinația Fondului Rutier doar la finanțarea întreținerii și reparației rețelei de drumuri naționale și locale, cu excepția străzilor. Rezolvarea problemei ineficienței

alocării și utilizării fondului poate fi rezolvată doar, dacă Fondul se transformă într-o instituție ce asigură reparația și întreținerea drumurilor ca ”plată pentru serviciu”. În acest scop Consiliul trebuie să devină un actor real, în care rolul de bază sa-l joace reprezentanții utilizatorilor, cu competențe și capacități de a evalua rezultatele obținute, de asemenea să aprobe nu doar programul de cheltuieli ci și să aibă un cuvânt de spus și pe partea de venituri. Consiliul trebuie să asigure transparența maximală în tot ce ține de cheltuirea și formarea programului de cheltuieli, iar planificarea anuală să fie efectuată în bază planului pe trei ani.

De asemenea, Administrația de Stat a Drumurilor este recomandat să-și schimbe statutul în societate comercială publică, care să funcționeze pe baza principiilor de business, asigurându-i-se independența necesară în implementarea programului stabilit de Consiliului fondului. Toate raporturile contractuale cu executanții vor fi în bază de performanță. Totodată, considerăm că privatizarea SA Drumuri la moment este inoportună, acesta se va realiza la prețul bunurilor pe care companiile le dețin și nu la valoarea companiilor. De asemenea, ținând cont de lipsa competiție pe segmentul companiilor private, unde mai curând piața este împărțită, privatizarea companiilor de întreținere va deveni practic un monopol privat.

ANEXE

Anexa 1. Întreţinerea de iarnă a drumurilor

Întreţinerea drumurilor pe timpul iernii[18] este un ansamblu de măsuri pentru asigurarea viabilităţii drumurilor pe timp de iarnă, în condiţii de siguranţă, incluzînd protecţia drumurilor contra înzăpezirii, combaterea lunecuşului şi deszăpezirea lor.

Nivelul întreţinerii drumurilor - anumită stare de exploatare a elementelor constructive ale drumurilor, stabilită ținându-se seama de destinaţia economică şi administrativă a drumurilor şi intensitatea circulaţiei.

Termen limită - perioadă reglementată de timp pentru combaterea lunecuşului după încetarea ninsorii sau viscolului sau formarea (depistarea) poleiului.

Condiţii meteorologice extremale - condiţii în care căderea zăpezii cu intensitatea de peste 5 cm/h continuă mai mult de 6 h: viscolul cu viteza vântului de peste 9 m/s sau temperatura medie a aerului se menţine mai joasă de minus 10°C mai mult de 48 h.

Temporizare - perioadă de timp de la începutul căderii zăpezii sau viscolului până în momentul formării pe suprafaţa îmbrăcămintei rutiere a unui strat afinat de zăpadă cu grosimea de 2-6 cm.

Întreg sistemul de măsuri de întreţinere de iarnă a drumurilor este construit în aşa mod, încât să asigure condiţii normale pentru circulaţia transportului auto cu facilitarea maximă şi ieftinirea lucrărilor executate. Pentru realizarea acestor sarcini se efectuează:

- măsuri profilactice, scopul cărora constă în neadmiterea formării gheţuşului în timpul iernii pe suprafaţa îmbrăcămintei rutiere în rezultatul circulaţiei transportului;
- măsuri de înlăturare a formaţiunilor de zăpadă şi gheaţă şi reducerea influenţei acestora asupra circulaţiei autovehiculelor.

Deoarece lunecuşul de iarnă şi înzăpezirea drumurilor se produc practic concomitent pe o lungime considerabilă de drumuri, înlăturarea lor este legată de cheltuieli de timp, resurse tehnice şi umane pentru executarea unui volum mare de lucrări în condiţii dificile de iarnă. Ținând cont de factorul timpului pentru executarea lucrărilor, precum şi posibilităţile tehnice de intervenţie limitate ale organizaţiilor rutiere, pe timp de iarnă întreaga reţea de drumuri publice se clasifică pe patru niveluri de viabilitate funcţie de intensitatea circulaţiei şi însemnătatea economică şi administrativă a drumurilor. Respectiv şi timpul maximum necesar de intervenţie şi executare a lucrărilor de deszăpezire depinde de nivele de viabilitate Tabelul 15

Tabelul 15 Intervalele de timp maximum necesare de răspândire a materialului antiderapant (MAD) şi executare a lucrărilor de deszăpezire

Intensitatea circulaţiei, vehicule /zi	*Nivel de viabilitate a drumurilor*	*Însemnătatea economică şi administrativă a drumurilor publice a acestui nivel de viabilitate*	*Interval de timp maxim necesar intervenţiilor (ore)*
>7000	A	Naţionale	3
1000 - 7000	B	Naţionale	5
<1000	C	Naţionale	6
Orice intensitate	D	Locale	8

[18] Ghid privind întreţinerea drumurilor publice pr timp de iarnă. MTID, Chişinău 2011

Anexa 2. Volume de lucrări de reparaţie curente şi periodice efectuate în 2012-2014

Tipuri lucrări	Unităţi măsură	2012	2013	2014
Lucrări de întreţinere, reparaţie curente şi periodice, inclusiv: drumuri naţionale drumuri locale	km	7240 3210 4030	7230 3150 4080	Lipsa date
tratament bituminos	km	325	126,4	250,4
frezarea denivelărilor	mii m^2	126,0	Lipsa date	Lipsa date
aplicarea straturilor de egalizare	mii m^2/ km	453,1/ 47,23	294,4/ 43 km	248,53/ /36,3 km
aplicarea straturilor noi din beton asfaltic	mii m^2/ km	286,2/ 41,23	261,66/ 37,7 km	328,29/ 47,3 km
plombarea gropilor	mii m^2	161,8	199,2	*
utilizat mixtură asfaltică: inclusiv: pe drumuri naţionale pe drumuri locale	mii tone	97,1 76,1 21,0	116,3	164,8 127,4 37,4
reparaţia îmbrăcămintei rutiere din pietriş cu adaos de material pietros	km	264	230	119,7
lucrări de profilare a îmbrăcămintei rutiere din pietriş	km	2950	1985	3850
plombarea gropilor prin metoda de injectare cu emulsie	m^2	-	72151	65385
Colmatarea fisurilor prin torcretare /injectare	mii m.l.	-	Lipsa date	374,3
Lucrări pentru asigurarea securităţii circulaţiei rutiere				
Aplicare marcaj rutier pe lungimea totală: inclusiv cu marcaj lateral	Km km	1138,5 960	2585 1902	**2397,73**
În anul 2014 - aplicate marcaje rutiere pietonale la treceri pietonale	trecere pietonală			**570**
Instalate pe drumurile publice indicatoare rutiere, inclusiv: - indicatoare de proiectare individuală; - indicatoare de tip „consolă”	buc	8304 705 258	11823 898 250	11223 6869 4354
Instalate obiecte semaforice pe drumuri naţionale	buc	3	-	1
Instalaţi stâlpi de ghidare	buc	5552	20613	**13317**
instalate parapete metalice de protecţie	m	8400	41106	17676
Lucrări de întreţinere în zona drumurilor				
profilarea acostamentelor	mii km	5,6	12,57	7,175
salubrizarea zonei drumului	km	244 pavilioane noi şi amenajate locuri destinate colectării deşeurilor	7230	Lipsa date
cosirea vegetaţiei ierboase în zona drumului (acostamente, şanţuri, taluzuri, bandă mediană)	ha	3520	13950	3529
defrişarea spaţiilor verzi din zonele drumurilor	arbori uscaţi	3668	3618	3267
defrişarea tufarilor	ha	Lipsa date	105,7	Lipsa date
curăţirea copacilor	mii buc	Lipsa date	19,1	Lipsa date
sădirea arborelor (pueţi de nuc)	buc	18755	9295	8600

montarea autopavilioanelor pentru pasageri	unit	244	187	161
Restabilirea şi curăţarea canalelor de evacuare a apelor pluviale	km	1035	17477 (profilarea periodică repetată)	1247
* Practic pe toată reţeaua cu îmbrăcăminte din beton asfaltic au fost realizare lucrări de plombare a gropilor (Raport 2014)				

Anexa 3. Utilizarea mijloacelor alocate fondului rutier pe capitole de cheltuieli în anii 2012 – 2014, mil. lei

	Articolul de cheltuieli	Anul 2012			Anul 2013			Anul 2014		
		Volumul de mijloace valorificate, **mil lei**			Volumul de mijloace valorificate, **mil lei**			Volumul de mijloace valorificate, **mil lei**		
		Total	Inclusiv pentru drumurile		Total	Inclusiv pentru drumurile		Total	Inclusiv pentru drumurile	
			naţionale	locale		naţionale	locale		naţionale	locale
	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10
	Total	**1033,3**			**1164,5**	**771,1**	**393,4**	**1363,1**	**637,5**	**725,1**
1.	**Întreţinerea drumurilor - total**	**866,8**			**1029,3**	**640,2**	**389,1**	**987,4**	**637,5**	**349,9**
	inclusiv: întreţinerea curentă a sistemului rutier şi a lucrărilor de artă (plombarea gropilor, profilarea părţii carosabile cu adaos de material, întreţinerea terasamentului şi sistemelor de evacuare a apelor, întreţinerea lucrărilor de artă, lucrări accidentale: inundaţii, cutremure, alunecări de teren, etc);	172,1			254,4	140,4	114,0	219,7	120,0	99,6
	reparaţii periodice, curente şi tratamente;	544,4			484,98	268,25	216,73	551,9	345,3	206,5
	întreţinerea mijloacelor tehnice pentru siguranţa circulaţiei rutiere şi de informare (marcajul rutier, parapetul metalic, înlocuirea şi reparaţia indicatoarelor de circulaţie);	57,0	52,5	4,4	100,0	91,1	8,9	77,5	67,8	9,7
	crearea de spaţii verzi în zonele de protecţie a drumurilor (plantarea arborilor şi arbuştilor şi întreţinerea lor);	1,5	1,15	0,37	1,6	1,1	0,5	1,1	0,67	0,43
	întreţinerea drumurilor pe timp de iarnă (deszăpezirea, combaterea poleiului);	64,5	50,1	14,4	92,7	67,6	25,1	96,6	70,4	26,2
	evidenţa tehnică a drumurilor şi implementarea sistemului de optimizare a lucrărilor de reparaţie şi întreţinere a lor (dezvoltarea sistemului de administrare a drumurilor);	2,0	2,0	0,0	2,0	2,0	0,0	1,77	1,77	0,0
	elaborarea documentelor normative, dezvoltarea bazei informaţionale şi colaborarea internaţională;	2,0	2,0	0,0	2,5	2,5	0,0	2,1	2,1	0,0
	cheltuieli ce ţin de majorarea cotei statului în capitalul social al S.A. „Drumuri” în procesul de reformare a sistemului de întreţinere a drumurilor	-	-	-	9,2	9,2	0,0	-	-	-
	administrarea drumurilor publice	18,5	13,9	4,6	20,0	16,,0	4,0	14,0	10,4	3,6
	controlul sarcinii pe osie	4,8	4,8	0,0	10,7	10,7	0,0	0,7	0,7	0,0
	achitarea datoriilor pentru lucrările efectuate în anul precedent	-	-	-	51,2	31,2	20,0	-	-	-
2.	**Reparaţia drumurilor şi construcţiilor inginereşti (achitarea datoriilor pentru lucrările efectuate în anii precedenţi)**	**83,6**	**54,6**	**28,96**	**103,5**	**103,5**	**0,0**	**3,5**	**3,5**	**0,0**

3.	**Executarea lucrărilor de proiectare, evaluare a drumurilor şi procurare a terenurilor**	**27,1**	**19,4**	**7,7**	**14,0**	**9,7**	**4,3**	**18,5**	**14,7**	**3,8**
4.	**Procurarea de maşini, autospeciale şi utilaje pentru întreţinerea şi administrarea drumurilor**	**55,7**	**55,7**	**0,0**	**17,6**	**17,6**	**0,0**	-	-	-
II.	**Lucrări de întreţinere şi reparaţie a căilor de acces la instituţiile de menire social-culturală din intravilanul localităţilor**	-	-	-	-	-	-	**375,7**	**0,0**	**375,7**

Sursa: Rapoartele ASD