



Ambasada Britanică
la Chișinău



Măsuri de politici pentru asigurarea protecției intereselor cetățenilor-investitori în rețelele de distribuție a gazelor naturale

**Notă de poziție pe marginea repunerii în circuitul economic a
gazoductelor construite în cadrul Programului Național de
Gazificare**

Autori:

Sergiu Gaibu

Victor Parlicov

16 iunie 2017

*Publicația a fost finanțată de către Ambasada Britanică Chișinău prin Fondul pentru Buna Guvernare.
Responsabilitatea pentru conținutul acestei publicații aparține autorului, și nu neapărat reflectă poziția
Guvernului Britanic.*

1. Obiectivele notei de poziție

- 1.1. Readucere pe agenda de discuție publică a problemei nerezolvate a gazoductelor construite în cadrul așa-numitului "program național de gazificare".
- 1.2. Înaintarea unei foi de parcurs pentru soluționarea problemei gazoductelor aflate în prezent într-un vacuum juridic și în afara circuitului economic.
- 1.3. Monitorizarea respectării obligațiilor asumate anterior de Guvern în problema respectivă.

2. Definirea problemei

Rețelele de distribuție a gazelor naturale, construite în cadrul Programului Național de Gazificare (PNG) până în prezent nu sunt integrate pe deplin în circuitul economic.

2.1. Planurile de gazificare

În perioada 2001-2002, Guvernul Republicii Moldova a adoptat două documente de program care vizau extinderea rețelilor de distribuție pentru ca prin intermediul acestora gazele naturale să fie livrate în noi localități și respectiv mai multor consumatori.

Astfel, la 28.12.2001 a fost adoptată Hotărârea Guvernului nr.1492 cu privire la aprobarea Programului de gazificare a Republicii Moldova până în anul 2005¹, care a vizat în cea mai mare parte sistemul de transport, dar și cel de distribuție al gazelor naturale. În ceea ce ține de sistemul de transport, Programul prevedea:

- Crearea sistemului național de evidență și măsurare a livrărilor de gaze naturale prin construirea unei stații de măsurare a gazelor și a șase puncte de măsurare a gazelor;
- Construirea a 170 km de noi gazoducte magistrale pentru transportarea gazelor naturale (Drochia-Ungheni-Iași și Căușeni-Chișinău);
- Finalizarea construcției gazoductelor începute anterior și construirea unor noi gazoducte-branșamente cu lungime totală de circa 140 km;
- Reamplasarea sectorului de gazoduct magistral Râbnîța-Chișinău din zona alunecărilor de teren din preajma satului Buneți și creșterea capacității stației de distribuție a gazelor SDG-1 din mun. Chișinău;

În partea ce ține de sistemul de distribuție al gazelor naturale, programul prevedea:

- finalizarea construcției gazoductelor dintre localități și construcția de noi gazoducte cu o lungime totală de peste 220 km;
- dezvoltarea rețelilor de gaze intravilane cu o lungime totală de 5126 km în toate județele și UTAG.

Necesarul investițiilor pentru realizarea programului a fost estimat la aproape 1,3 miliarde lei, din care peste 700 milioane lei urmau a fi alocate din surse bugetare (bugetul de stat și bugetele autorităților publice locale), peste 320 milioane lei – din sursele S.A. "Moldovagaz" și a întreprinderilor afiliate, iar circa 265 milioane lei – din contribuțiile capitalului privat, inclusiv a consumatorilor de gaze (atât persoane fizice, cât și juridice). După realizarea acestor investiții se preconiza că la rețelele de gaze vor fi conectate peste 28,3 mii locuințe și 138 de întreprinderi, iar consumul gazelor naturale va crește cu aproape 160 milioane m.c. anual. Suplimentar, programul prevedea construcția a 5 centrale electrice cu termoficare (CET-uri) cu o capacitate totală de generare a energiei electrice de 535 MW și un consum anual estimativ de peste 600 milioane m.c. Acestea

¹ HG nr.1492 din 28.12.2001, <http://lex.justice.md/index.php?action=view&view=doc&lang=1&id=294427>

urmasu a fi finanțate prin atragerea capitalului privat. Mai mult ca atāt, prin atragerea capitalului privat urmasu a fi construite încă 5 stații de alimentare a automobilelor cu gaze naturale comprimate (SAAGC).

Pe 19.12.2002, a fost adoptatā Hotārārea Guvernului nr.1643 cu privire la aprobarea Programului național de gazificare a Republicii Moldova², care la fel a vizat atāt sistemul de transport, cāt și cel de distribuție al gazelor naturale. Programul prevedea trei etape de implementare:

Etapa I (perspectiva scurtā, pānā în 2005) presupunea de fapt realizarea māsurilor incluse în Programul de gazificare aprobat în anul precedent (vezi mai sus), cu unele ajustări.

Etapa II (perspectiva medie, pānā în 2010) prevedea construcția gazoductelor intercomunitare, cu lungimea de 938 km, avānd costul estimativ de 177 milioane lei, ceea ce ar permite ca gazele naturale sā fie aduse cātre 261 localitāti, echivalent cu un grad de gazificare al localitāților republicii de 40%.

Etapa III (perspectiva lungā, pānā în 2020) presupunea construcția și punerea în exploatare a 5327 km de gazoducte inter-comunitare, cu un cost estimativ de 454 milioane lei. În rezultat, urmasu a fi gazificate încă 827 localitāti, gradul de gazificare a localitāților urmānd sā ajungā la circa 90%.

Suplimentar la cele menționate mai sus, urmasu a fi construite și gazoductele intravilane, care sā permitā conectarea la gaze naturale a noilor consumatori. În total, conform estimārilor prezentate în respectivul document, necesarul de investiții pentru gazificarea aproape integralā a Republicii Moldova se estima la circa 1,75 miliarde lei, inclusiv 1,17 miliarde necesare pentru perspectiva de duratā medie. La fel, programul prevedea construcția a 10 stații de alimentare a automobilelor cu gaze naturale comprimate (SAAGC), inclusiv 4 în perspectivā medie. Totodatā, deși Capitolul IV din PNG este integral dedicat Politicii de investiții în dezvoltarea ramurii de gaze, documentul nu oferā claritate în privința surselor din care se preconizează a fi finanțate respectivele investiții, lunecānd în formulări vage, cum ar fi:

- "...Pentru construcția gazoductelor interurbane, inclusiv a gazoductelor de presiune medie, vor fi utilizate mijloacele autoritāților administrației publice locale și ale agenților din teritoriu, capitalul privat și investițiile strāine..."
- "...În scopul urgentării gazificării teritoriului respectiv, se admite finanțarea construcțiilor gazoductelor magistrale și a brāșamentelor de presiune înaltā și din mijloacele bugetelor locale, capitalul privat sau prin atragerea investițiilor strāine, respectānd cerințele donatorilor respectivi..."
- "Pentru gazificarea unor instituții sociale (spitale, școli etc.) pot fi obținute granturi de la Fondul de Investiții Sociale din Moldova..."
- "...Pentru construcția rețelelor de distribuție și a obiectelor de gazificare din interiorul localitāților vor fi utilizate mijloacele bugetelor locale, ale agenților economici și cetățenilor, precum și capitalul privat..."

Ultimul din exemplele prezentate mai sus, deși nu oferā claritate în privința modului de finanțare a proiectelor investiționale concrete menționate în Program, prevede posibilitatea atragerii mijloacelor financiare direct de la cetățeni, însă fără a stabili un mecanism în acest sens. Acest element este crucial pentru înțelegerea a ceea ce s-a întâmplat ulterior.

Doar tabelul nr.11 anexat la PGN, aprobat prin HG nr. nr.1643/2002, care se referā la construcția stațiilor și punctelor de măsurare a gazelor pe rețeaua de transport, indicā și sursele concrete de finanțare a fiecārui proiect investițional. Astfel, circa 60% urmasu a fi finanțate din grantul TACIS, iar celelalte au fost puse pe seama întreprinderilor S.A."Moldovagaz", S.R.L."Moldovatrangaz" și S.R.L."Tiraspoltrangaz". Alte surse de finanțare

² HG nr.1643 din 19.12.2002, <http://lex.justice.md/index.php?action=view&view=doc&lang=1&id=325659>

a proiectelor investiționale concrete nu sunt menționate. Spre exemplu, tabelul nr.6 anexat la documentul de program vizează construcția gazoductelor magistrale și a gazoductelor-branșament ce fac parte din rețeaua de transport. Tabelul conține detalii în privința locației, lungimii și costului estimativ de construcție a respectivelor gazoducte, precum și perioada în care se preconizează darea în exploatare a acestora. Singura referință la sursele de finanțare se regăsește doar în Nota la tabel, care stipulează: "Sursele de finanțare: bugetul de stat și bugetele autorităților administrației publice locale, investiții private." Prin urmare, la acea etapă nu exista o claritate în privința surselor de finanțare a fiecărui obiect în parte. Mai mult ca atât, aceeași notă prevede: "Termenele de îndeplinire a lucrărilor vor fi concretizate pe măsura alocării mijloacelor financiare și atragerii investițiilor". În mod similar s-a procedat și în cazul Tabelului 8, care vizează indicii privind gazificarea unităților teritorial-administrative. Nota la acest tabel prevede: "Sursele de finanțare: mijloacele autorităților administrației publice locale, contribuția Fondului de Investiții Sociale din Moldova, agenților economici din teritoriu și ale cetățenilor. Termenele de gazificare vor fi concretizate pe măsura alocării mijloacelor financiare și atragerii investițiilor".

Așadar, documentele de program aprobate de Guvern în anii 2001-2002 demonstrează intenția fermă de a extinde rețeaua de gaze naturale și a majora consumul acestora în Republica Moldova. Pe de altă parte, la acea etapă nu au fost identificate sursele de finanțare a proiectelor investiționale concrete. În pofida faptului că Programul Național de Gazificare a prevăzut expres că pentru construcția rețelelor de distribuție și a obiectelor de gazificare din interiorul localităților urmau a fi atrase și mijloacele cetățenilor, Programul nu a stabilit vreun mecanism în acest sens.

2.2. Implementarea Programului Național de Gazificare și problemele rezultate

Odată cu aprobarea documentelor de program menționate mai sus, au demarat lucrările de construcție a unui șir întreg de obiecte ce țin de infrastructura de transport și distribuție a gazelor naturale. Acestea au fost finanțate din patru surse principale:

- (a) **Mijloacele bugetare**, care au fost distribuite prin diferite canale: achiziții din mijloacele bugetului de stat, transferuri cu destinație specială autorităților publice locale, Fondul de Investiții Sociale (FISM), etc. O parte din aceste resurse au ajuns în bugetul de stat din surse externe de finanțare, spre exemplu grantul din partea TACIS pentru construcția stației de măsurare a gazelor de la Căușeni. De regulă, infrastructura construită din aceste resurse a ajuns la bilanțul autorității publice locale respective și a fost transmisă în gestiunea întreprinderilor afiliate S.A."Moldovagaz", așa cum prevede p.5 din Hotărârea Guvernului nr.1643 din 19.12.2002³.
- (b) **Mijloacele cetățenilor**. Infrastructura construită prin contribuțiile cetățenilor fie a fost înregistrată ca proprietate a unor asociații a consumatorilor de gaze, fie a rămas cu un statut de proprietate nedefinit.
- (c) **Mijloacele întreprinderilor afiliate S.A."Moldovagaz"**. Aparent, extinderea rețelei gazoductelor de distribuție a fost finanțată mai puțin din această sursă, comparativ cu cele menționate mai sus, întrucât lungimea gazoductelor aflate la bilanțul întreprinderilor afiliate S.A."Moldovagaz" a rămas aproape neschimbată.
- (d) **Mijloacele agenților economici privați**. Infrastructura finanțată de agenții economici, de regulă, a fost luată la bilanțul respectivelor companii. O parte din acestea au obținut licențe la furnizarea și distribuția gazelor naturale și desfășurau activitățile respective în zonele geografice pe care le deserveau. Alții au procedat la fel ca și autoritățile publice locale – le-au transmis în gestiunea întreprinderilor afiliate S.A."Moldovagaz".

³ <http://lex.justice.md/index.php?action=view&view=doc&lang=1&id=325659>

Această abordare în implementarea PNG a generat un șir de probleme, nerezolvate până în prezent:

- O mare parte din infrastructura construită prin contribuțiile cetățenilor a rămas fără vreun statut de proprietate definit. Celor care au finanțat această infrastructură nu li s-au recunoscut drepturile de proprietate, persistând riscul ca "gazoductele fără stăpân" să fie revendicate de părți terțe.
- Chiar și în cazul gazoductelor finanțate de cetățeni, care au reușit să-și revendice proprietatea asupra acestora creând asociații sau grupuri de consumatori, aceștia achită același tarif ca și ceilalți consumatori, fără a exista vreun mecanism prin care aceștia să fie compensați pentru investiția efectuată.
- Cea mai mare parte a infrastructurii de distribuție construite în cadrul PNG⁴ a fost transmisă în gestiune întreprinderilor de distribuție afiliate S.A. "Moldovagaz", însă până în prezent nu este pusă complet în circuitul economic. Astfel, întreprinderile de distribuție care le deserveșc au obligația să asigure întreținerea curentă a acestei infrastructuri, cheltuielile de întreținere fiind incluse în tarifele pentru gaze naturale aprobate de ANRE. Totodată, conform legislației fiscale și contabile, cheltuielile investiționale aferente infrastructurii respective trebuie asumate de proprietari. Or, cum am explicat mai sus, o parte din această infrastructură în general nu are un statut de proprietate definit. Mai mult ca atât, chiar și în cazul infrastructurii cu statut de proprietate definit, proprietarul acesteia nu dispune de mijloace pentru efectuarea investițiilor în această infrastructură, întrucât nu există vreo sursă de acumulare a acestor mijloace. Într-un circuit economic tipic, uzura activului pe termen lung, care face parte din costurile agentului economic și este inclusă în prețul producției vândute, reprezintă sursa principală de acumulare a mijloacelor pentru efectuarea investițiilor capitale în respectivele active. În cazul infrastructurii construite în cadrul PNG, cea mai mare parte a activelor nu este exploatată de proprietarul acesteia, respectiv uzura acesteia nu reprezintă o sursă de acumulare a mijloacelor pentru investiții ulterioare în aceasta.

Datele comparative privind gazoductele de distribuție înainte de lansarea Programului Național de Gazificare și în prezent, sunt prezentate în Tabelul 1⁵.

Tabelul 1⁵. Gazoductele de distribuție clasificate după tipul de proprietari în 2017 vs 2001, km

Gazoductele de distribuție, după tipuri de proprietari/investitori aflate la deservire și în gestiunea companiilor afiliate S.A. "Moldovagaz"	01.01.2001	01.01.2017
Titulari de licență afiliate S.A. "Moldovagaz"	7 470	7 480
Autorități Publice Locale	0	5 850
Persoane fizice, grupuri sau asociații ale acestora	0	5 640
Agenți economici	0	1 530
Gazoducte fără proprietar	0	1 250
Total	7 470	21 750

Astfel, către începutul anului 2017, circa 14,3 mii km de rețele de distribuție, care constituie aproximativ două treimi din total, nu sunt integrate în circuitul economic complet. În rezultat, atunci când un asemenea gazoduct se deteriorează și necesită reparație capitală, deseori întârzie repunerea acestuia în funcțiune la standarde de securitate convenite, întrucât proprietarul, împreună cu întreprinderea responsabilă de deservirea tehnică a gazoductelor, trebuie să pornească de la identificarea resurselor pentru efectuarea lucrărilor. Acest lucru este cel mai problematic în cazul rețelelor care nu au statut de proprietate definit, dar și celor care se află în proprietatea cetățenilor sau a APL.

⁴ Cu excepția celei construite de agenți economici privați care o și exploatează în continuare, obținând licență pentru distribuția gazelor naturale

⁵ Datele nu includ cea parte a gazoductelor construite în cadrul PNG, care au fost construite de agenți economici și rămân a fi exploatate de aceștia după obținerea licenței pentru distribuția gazelor naturale

Pe parcursul implementării PNG au existat și alte dificultăți, care erau rezolvate pe parcurs, cel mai des prin emiterea actelor normative care reglementau situațiile problematice tipice. Cele trei probleme expuse mai sus la fel au fost abordate, deși parțial. Astfel, la 13.05.2008 Guvernul a aprobat Hotărârea nr.597 cu privire la inventarierea și reevaluarea rețelelor de gaze proprietate publică. După cum reiese și din denumirea Hotărârii, aceasta se referă doar la acea parte a infrastructurii, care se afla la bilanțul APL, fără a aborda problemele gazoductelor de distribuție aflate în proprietatea persoanelor fizice sau a agenților economici. Mai mult ca atât, intenția autorităților la acea etapă a fost de a proceda cu această infrastructură la fel cum s-a procedat și anterior – să fie depusă în calitate de contribuție în capitalul social al S.A."Moldovagaz"⁶. Oricum, rezultatele inventarierii și reevaluării rețelelor vizate de HG nr.597/2008 nu au fost făcute publice și nici nu mai sunt relevante la o distanță de aproape 10 ani din momentul efectuării. La fel, nu s-au soldat cu nimic negocierile cu S.A.D."Gazprom" în privința introducerii acestora în capitalul social al S.A."Moldovagaz" (cel mai probabil contra reducerii stocului de datorii al S.A."Moldovagaz" față de S.A.D."Gazprom").

Prin urmare, este nevoie de o soluție holistică, care să abordeze întreg spectrul de probleme și să fie ancorate în contextul prezent, când activitatea de distribuție a gazelor naturale trebuie să fie separată de activitatea de furnizare.

3. Foaia de parcurs pentru soluționarea problemei

Propunem următorii pași pentru soluționarea problemelor sus-menționate și solicităm autoritățile publice centrale să adopte implementarea foii de parcurs:

1. **Inventarierea și actualizarea valorii întregii infrastructuri construite în cadrul PNG**, cu acceptul proprietarilor. Evaluarea urmează a fi făcută individual pentru fiecare localitate în parte.
2. **Constituirea unei societăți investiționale, care să preia toate activele respective** emițând titluri de valoare investitorilor proporțional valorii actualizate a patrimoniului depus în societate. Respectiva societate investițională urmează să reprezinte interesele investitorilor în celelalte etape ale procesului.
3. **Reconcilierea evaluării activelor de distribuție ale întreprinderilor afiliate S.A."Moldovagaz" și ale societății investiționale sus-menționate de către un evaluator independent.** Notă: activele de distribuție ale S.A."Moldovagaz" au fost reevaluate ultima dată în 2008 și la fel necesită o actualizare a valorii, în special în contextul restructurării corporative și fuzionării întreprinderilor de distribuție.
4. **Vărsarea tuturor activelor de distribuție a gazelor naturale într-o singură întreprindere, cu doi fondatori: S.A."Moldovagaz" și Societatea investițională sus-menționată.** Cotele de participare a fiecărei părți urmează a fi stabilite în rezultatul reconcilierii valorii contribuției patrimoniale ale acestora (vezi p.3). Această societate urmează să obțină licență pentru distribuția gazelor naturale și să opereze respectiva infrastructură, integrând-o astfel în circuitul economic firesc.

În paralel cu implementarea punctelor 3 și 4 din această foaie de parcurs, trebuie finalizat procesul de înregistrare a proprietății investitorilor care au contribuit la edificarea infrastructurii în cadrul PNG și crearea mecanismelor prin care aceștia să poată beneficia de investiția efectuată. În acest sens propunem următorii pași:

5. **Stabilirea unui mecanism de identificare și înregistrare a acționarilor primari.** Toate rețelele fără statut de proprietate definit trebuie inițial luate la bilanțul APL din localitatea respectivă. Cei care vor putea

⁶ Procesul-verbal al negocierilor conducerii S.A.D."Gazprom" cu delegația Guvernului Republicii Moldova privind cooperarea în ramura gazelor naturale din 26 decembrie 2006

obține confirmarea contribuției efectuate trebuie să aibă la dispoziție un termen optim de 2 ani pentru a-și revendica drepturile de proprietar.

6. **Înregistrarea primară a drepturilor de proprietate și transferul unei părți a titlurilor de valoare emise de societatea investițională menționată anterior de la APL a locațiților respective către investitorii din localitatea care își vor putea proba contribuția.** Fiecare localitate, în baza evaluării rețelelor de distribuție va avea alocat o cotă fixă din Societatea Investițională. Înregistrarea drepturilor de proprietate de către APL vor fi efectuate din contul și în limitele acestei cote.
7. **După finalizarea procesului de înregistrare primară, acțiunile societății investiționale urmează a fi admise la tranzacționare liberă pe piața de capital.**

Realizarea foii de parcurs descrise mai sus prezintă următoarele beneficii:

- Oferă un cadru legal de împroprietărire a contribuitorilor la finanțarea rețelelor de distribuție în cadrul PNG, asigurând echitatea social-economică.
- Asigură tuturor investitorilor în infrastructura de distribuție o sursă de venit suplimentară, dar și pârgii de influență asupra distribuitorului național de gaze naturale.
- Repune rețelele de distribuție construite în cadrul PNG în circuitul economic firesc, alineat la prevederile actuale ale legislației, ceea ce va facilita procesul de reparații capitale și dezvoltare ulterioară a rețelelor
- Crearea unui emitent nou important pe piața de capital care se prognozează să fie activ tranzacționată în virtutea numărului mare de proprietari.