

Disfuncționalitățile majore ale procesului de promovare a politicilor publice descrise pe exemplul proiectului de lege pentru modificarea „modului de administrare a drumurilor”

Vitalie Rapcea

Director de program, Expert-Grup

Iunie, 2023

În data de 25.05.2023 Parlamentul a aprobat, în lectură finală, proiectul de modificare a modului de administrare a drumurilor publice, iar acum acesta își așteaptă rândul pentru a fi promulgat de instituția prezidențială. Proiectul este în contradicție cu viziunea statului în domeniul administrării drumurilor, în domeniul administrării și deetatăzării proprietății publice și poate periclita realizarea obiectivului de Moldova Europeană 2030. Această analiză vine să utilizeze speța proiectului legislativ nr. 85 din 30.03.2022 pentru a descrie disfuncționalitățile majore în procesul de promovare a politicilor publice, atât la nivel de Guvern cât și la nivel de Parlament. Speța ilustrează cum o decizie fundamentală de politici poate fi promovată în lipsa unei argumentări suficiente, în lipsa unei viziuni sectoriale, în contradicție cu alte documente de planificare strategică, în contextul unui aviz de anticorupție negativ, și în pofida numeroaselor riscuri: de imagine, financiare, de înstrăinare a patrimoniului public, de distorsionare a pieței etc.

Planificarea este elementul cheie în activitatea de administrare a unei întreprinderi, dar mai ales în cel de administrare a unei țări. Orice activitate de management se bazează pe trei mari piloni: planificare, implementare, și control. La nivelul unei întreprinderi, proprietarii acesteia setează țintele (misiunea). Conducerea întreprinderii elaborează planul prin care misiunea este transpusă în obiective operaționale și acțiuni concrete. Iar pe tot parcursul implementării acțiunilor managementul controlează gradul în care acestea contribuie la realizarea planului și a misiunii. Ca și în cazul unei întreprinderi, și în managementul treburilor statului vorbim despre aceiași trei piloni. Parlamentul, care exprimă emanația voinței poporului, a aprobat Strategia de dezvoltare națională Moldova Europeană 2030 prin care a setat țintele pe termen lung. Guvernul, înainte să fie investit în funcție, prezintă Parlamentului programul de guvernare care trebuie să explice și să detalieze activitățile pe care acesta preconizează să le realizeze pentru atingerea obiectivelor stabilite de Parlament. Iar strategiile sectoriale aprobate de Guvern reprezintă documente de planificare specializate, care explică modul în

care activitățile planificate la nivelul unei ramuri ale economiei contribuie la realizarea ȋntelor setate ȋn Strategia de dezvoltare naȋională. Astfel, documentele de planificare strategică sunt utilizate pentru monitorizarea performanȋei unei guvernări. Fie că este vorba despre o ȋntreprindere sau despre managementul unei țări, orice acȋiune ce se vrea a fi realizată necesită a fi corelată cu planul de afaceri și trebuie să contribuie la realizarea misiunii, ȋn caz contrar, această acȋiune este o „muda” și trebuie eliminată. Strategiile sectoriale sunt transpuse ȋn planuri de implementare și se oglindesc și ȋn planurile anuale de activitate ale ministerelor de profil, a agenȋiilor și altor unităȋi de implementarea subordonate autorităȋilor administraȋiei publice centrale (AAPC).

Planul de activitate este și cel mai fidel instrument de măsurare a performanȋei manageriale atȋt la nivel de ȋntreprindere, cȃt și la nivel de stat. Atunci cȃnd ȋntr-o companie un manager planifică una, dar se ocupă cu altceva, acest manager nu contribuie la realizarea ȋntelor setate de proprietari, iar consiliul de administrare trebuie să sesizeze la timp această situaȋie și să aplice măsuri corective. ȋn domeniul administraȋiei publice, fiecare ministru este responsabil de implementarea planului sectorial de activitate și răspunde ȋn faȋa Prim-ministrului și colegilor, iar colectiv, Guvernul răspunde ȋn faȋa Parlamentului pentru implementarea planului de guvernare. ȋn ultimă instanȋă, Parlamentul răspunde ȋn faȋa cetățenilor pentru gradul de implementare a Strategiei naȋionale de dezvoltare Moldova Europeană 2030. Pentru ca acest mecanism să funcȋioneze este important ca la toate nivelele să se ȋnȋeleagă importanȋa planificării activităȋilor și importanȋa implementării acȋiunilor care contribuie la realizarea planului. Astfel, gradul de realizarea a planului indică asupra performanȋei manageriale. Atunci cȃnd se constată un nivel necorespunzător de implementare a planului, concluzia care se impune este că fie managementul a planificat prost, fie nu a implementat/executat adecvat acȋiunile planificate. Desigur, există și riscuri externe care pot influenȋa realizarea unui plan, dar și acestea trebuie identificate la faza de planificare, iar pentru adresarea lor necesită a fi elaborate planuri de contingenȋă. ȋn consecinȋă, veriga imediat superioară pe ierarhia administrativă utilizează planul și modul de implementare a acestuia pentru monitorizarea performanȋei manageriale. Lipsa unui plan, sau utilizarea unor indicatori de performanȋă vagi vorbește, din capul locului, despre un management defectuos.

Deciderea schimbării modului de administrare a drumurilor ȋn afara unui plan sectorial aprobat de Guvern reprezintă o ȋncălcare a principiilor fundamentale ale managementului. Aprobarea de către Guvern și de către Parlament a deciziei de schimbare radicală a modului de administrare a drumurilor este una care trebuie să fie ancorată ȋntr-un document de planificare strategică care să explice clar și fără echivoc raȋonamentele care justifică modificarea propusă. Deciderea schimbării radicale a modului de administrare a drumurilor ȋnainte elaborării și aprobării viziunii sectoriale este ca și cum ȋntr-o companie privată s-ar fi organizat o achiziȋie de proporȋii ȋnainte aprobării planului de activitate și a planului anual de achiziȋii prin care să se explice modul ȋn care achiziȋia contribuie la realizarea obiectivelor setate de proprietarii companiei. Astfel, ȋn lipsa unei strategii sectoriale și ȋn contradicȋie cu viziunea aprobată ȋn strategiile sectoriale anterioare (Strategia transportului terestru și Strategia

de transport și logistică), în data de 25.05.2023, Parlamentul a aprobat, în lectură finală, proiectul de lege pentru modificarea unor acte normative nr. 85 din 30.03.2022, denumit generic „modul de administrare a drumurilor”, iar dacă va fi promulgat de instituția prezidențială acesta va deveni lege. Proiectul cu pricina propune schimbarea radicală a modalității de administrare a drumurilor publice. printre altele, se propune reorganizarea Î.S. Administrația de Stat a Drumurilor prin fuziune cu S.A. Drumuri într-o mega întreprindere S.A. Administrația Națională a Drumurilor (S.A. AND) cu rol de executor și de beneficiar al lucrărilor de întreținere a drumurilor. Suplimentar, terenurile aferente drumurilor se transmit, la valoarea de bilanț, de la APP la ministerul de ramură, care, în ultimă instanță, prin derogare de la lege, le transmite în concesiune pe 35 de ani către S.A. AND fără plata redevenței. O astfel de modificare semnificativă nu poate fi aprobată fără ca mai întâi aceasta să fie explicată și planificată într-un document strategic sectorial. În acest context, Strategia de mobilitate, la care se lucrează din 06.03.2023¹ trebuie să detalieze modul în care urmează a fi organizată administrarea drumurilor în Republica Moldova astfel încât aceasta să contribuie la realizarea obiectivului de Moldova Europeană până-n 2030. Din păcate, carul a fost pus înaintea boilor. Modul de administrare a drumurilor se vrea decis înaintea discuțiilor pe Strategie, iar managerii de la Guvern și Parlament au admis încălcarea principiului managerial fundamental de corelare a acțiunilor punctuale cu planul sectorial, planul de guvernare și cel de dezvoltare națională.

Inconsecvența cu propriile documente de planificare este un alt indicator al unui management defectuos. Proprietarii unei companii private care gestionează un aeroport și care recent a vândut companiile de transport aerian deținute anterior, nu ar fi foarte încântați să afle de la managementul companiei că pentru ca pasagerii aeroportului să fie mulțumiți este nevoie ca aeroportul să fuzioneze din nou cu companiile de transport aerian și asta în pofida unei viziuni istorice și bine argumentate de specializare în exclusivitate pe servicii aeroportuare. Pe parcursul ultimilor 15 ani viziunea statului cu privire la modul de administrare a drumurilor publice era total diferită de ce se propune prin proiectul de legea aprobat recent de Parlament. În 2008, la aprobarea Strategiei transportului terestru Guvernul menționa că, contractarea directă a lucrărilor de întreținere de la propriile întreprinderi locale nu permite evaluarea cu precizie a cantității și calității lucrărilor de întreținere efectuate de către acestea, iar lipsa participării capitalului privat în acest sector era perceput ca un impediment în dezvoltarea și asigurarea unui management profesionist în cadrul companiilor teritoriale de întreținere a drumurilor². Aceeași viziune a fost perpetuată și în cadrul Strategiei de transport și logistică pentru anii 2013-2022. Astfel, decidenții de altă dată au stabilit că obiectivul reformei sectorului de întreținere a drumurilor consta în: **înlocuirea contractării unor volume de lucrări de întreținere pe contracte de întreținere bazate pe performanță și atragerea investițiilor private în domeniul întreținerii periodice și a celei de**

¹ <https://particip.gov.md/ro/document/stages/anunt-privind-initierea-elaborarii-strategiei-de-mobilitate-pentru-anii-2023-2030/10176>

² Rapcea V. „[Analiza propunerii MIDR privind noua modalitate de administrare a drumurilor](#)” Expert-Grup Martie 2023, pag 5.

rutină. Pentru atingerea acestor obiective, pe parcursul ultimilor 15 ani, cele 38 de întreprinderi de întreținere au fost reorganizate în 12 societăți pe acțiuni, iar în 2018 S.A. Drumuri Bălți a fost privatizată. 15 ani mai târziu, se propune întoarcerea la un sistem chiar și mai deficitar decât cel existent până în 2008. Dacă în 2008 întreprinderile executoare de lucrări de întreținere erau entități separate de întreprinderea care îndeplinea funcția de administrator și beneficiar al lucrărilor (Î.S. ASD), atunci în 2023 viziunea se schimbă radical, iar S.A. AND va intra într-un veritabil conflict de interese. Prin comasarea S.A. Drumuri cu S.A. AND, aceasta din urmă va îndeplini lucrările de întreținere și tot ea va controla modul de executare a acestora. În contextul în care aceeași entitatea joacă rolul de executor, administrator, și beneficiar, există riscul ca utilizatorii drumurilor nici să nu aștepte o efectuare în volum insuficient sau de o calitate derizorie a lucrărilor de întreținere, ci doar vor suporta costurile asociate acestei reforme. Reorganizarea Î.S. ASD prin fuziune cu S.A. Drumuri, face imposibilă și aplicarea contractelor multianuale bazate pe performanță perpetuând facturarea pe volume de lucrări pretinse a fi efectuate. Inconsecvența ministerului de profil este și mai gravă în contextul în care propunerea de reorganizare a Î.S. ASD nu este fidelă nici cu propriul plan de activitate, care din 2019 până în 2021 prevedea reorganizarea Î.S. ASD în agenție (Agenția Națională a Drumurilor)³. Deși forma organizatorică propusă de autorii proiectului este cea de societate pe acțiuni, denumirea de „**Administrație Națională a Drumurilor**” trădează intenția inițială a autorităților de creare a unei agenții.

Un management defectuos se constată și atunci când decizia promovată contravine altor documente de planificare strategice. În administrarea treburilor statului, documentele de planificare sectoriale sunt documente complementare și nu divergente. Sinergia dintre documentele sectoriale de planificare strategică este cea care determină realizarea planului general a țării (Strategia de dezvoltare națională). Atunci când o decizie punctuală nu doar că nu contribuie la realizarea strategiei sectoriale, dar mai și contravine și altor multiple documente de planificare strategică, aceasta este aidoma unei mașini la care în loc să fie cuplate toate patru roți, câteva dintre acestea nu doar că nu trag, dar mai și frânează sau chiar se rotesc în sens invers, reducând considerabil efortul roților cuplate la motor și care încearcă să propulseze vehiculul înainte. Proiectul de lege pentru modificarea modului de întreținere a drumurilor, care a fost aprobat de Guvern, iar în data de 25.05.2023 în lectură finală și de Parlament, este în contradicție cu principiile stabilite în lege și strategiile sectoriale. Proiectul intră în contradicție cu prevederile art. 7 al 3 litera d) a legii nr. 121/2007 privind administrarea și deetimizarea proprietății publice care specifică că Agenția Proprietății Publice (APP) este instituția care exercită funcția de deținător de acțiuni (părți sociale) în societățile comerciale cu capital integral sau parțial de stat. Trecerea S.A. AND în subordinea ministerului încalcă acest principiu. Subordonarea S.A. AND către ministerul de ramură încalcă și principiile stabilite în Strategia de proprietate a statului HG911/2022, care reiterează necesitate prezervării și aprofundării concentrării funcției de

³ ibidem

administrare a companiilor de stat în cadrul APP. La fel în Strategia de proprietate a statului este pusă în sarcina Guvernului luarea deciziei de includere/excluderea din lista obiectivelor supuse privatizării a companiilor cu capital de stat doar după elaborarea mecanismului de triere a companiilor de stat prin filtrul raționamentelor de proprietate. Strategia de proprietate menționează necesitatea separării activității comerciale de cea de prestare a serviciului public. Contrar acestor prevederi, noul proiect de lege vine să îmbine în cadrul aceleiași entități funcția de executor a lucrărilor de întreținere și cea de administrator și beneficiar a lucrărilor executate. În loc să se diminueze prezența statului în economie așa cum este prevăzut în Strategia de proprietate a statului, aceasta se consolidează amplificând riscurile de concurență neloială. Proiectul de lege aprobat contravine și HG nr 902/2017, care la punctul nr. 4 obliga ministerele și alte autorități administrative centrale din subordinea Guvernului să transmită APP, în termen de 6 luni, toate întreprinderile de stat în care exercită funcția de fondator. Pentru că proiectul de lege propus contravine Legii cu privire la concesiunile de lucrări și servicii nr. 121/2018, Parlamentul a aprobat derogarea de la prevederile acestei legi.

Subestimarea riscurilor și manifestarea unei atitudini ignorante în raport cu recomandările organelor de audit și control sunt alte trăsături definitorii ale unui management auster. Decidenții care au aprobat acest proiect de lege au neglijat și alte numeroasele riscurile care derivă din:

- imposibilitatea intervenției pentru a stopa executarea lucrărilor neautorizate în zona drumului public rezultată din modificarea art. 9 al (8) din Legea drumurilor nr 508/1995, care elimină de pe seama administratorului drumurilor naționale obligația de notificare a proprietarului obiectivului neautorizat cu privire la necesitatea încetării lucrărilor și demolării obiectivului, iar introducerea referinței la art. 423¹⁰ al Codului contravențional face ca agenții constatatori pentru construcțiile neautorizate pe drumurile naționale să fie desemnați de către primari a căror competențe se răsfrâng doar asupra drumurilor locale;
- un alt risc derivă din introducerea punctului 2¹ la compartimentul I al anexei 3 la legea 509/1995, prin care, în lipsa oricărei responsabilități, S.A. AND se abilitază cu dreptul să elibereze, din numele administrației publice centrale, prescripțiile tehnice și autorizația de amplasare pentru obiectivele amplasate în zona drumurilor publice, cu risc să transforme drumurile naționale în adevărate piețe ce revendică vieți omenești periclitând normele de siguranță rutieră;
- riscul de dare în locațiune de către S.A. AND a terenurilor concesionate pentru amplasarea obiectivelor în zona drumului public fără respectarea regulamentului cu privire la valorificarea terenurilor proprietate publică a statului HG nr. 91/2019;
- crearea unui precedent extrem de periculos prin care și alte autorități ale administrației publice centrale (Ministerul Apărării, Ministerul Agriculturii și Industriei Alimentare etc) pot solicita transmiterea terenurilor aflate în gestiunea întreprinderilor din subordinea acestora;

- riscul care derivă din imposibilitatea valorificării activelor neutilizate datorită procesului greoi de aprobare a înstrăinării acestora pentru întreprinderile incluse în lista bunurilor nepasibile privatizării;
- riscul pierderii încrederii investitorilor privați care în procesul de deetatzare a sectorului de întreținere, au investit în S.A. Drumuri, dar urmează a fi deposezați de participații din cauza absorbției acestora de către S.A. AND care va fi inclusă în lista bunurilor nepasibile privatizării;
- riscul utilizării ineficiente a banilor publici în contextul imposibilității statului de a aprecia obiectiv cantitatea și calitatea lucrărilor efectuate, urmare a exercitării de către S.A. AND atât a funcției de execuție a lucrărilor cât și a celei de administrator și beneficiar;

Un alt risc, neglijat cu desăvârșire, rezultă și din inevitabilele reduceri de personal din cadrul S.A. Drumuri în contextul reorganizării. Dacă noua entitate S.A. AND se va constata că nu poate să participe, în calitate de executor, la propriile licitații organizate pentru contractarea lucrărilor de întreținere periodică, atunci există riscul ca aproximativ 800 de angajați să fie disponibilizați. Lucrările de întreținere de rutină care sunt alocate fără licitații către S.A. Drumuri, nu reprezintă decât 48% din cifra de afaceri a acestora (2020, tab. nr. 1), cealaltă jumătate vine din lucrările câștigate de către S.A. Drumuri în cadrul licitațiilor organizate pentru lucrările de întreținere periodică din Fondul Rutier și cele organizate de autoritățile administrației publice locale. Astfel, cu un volum de vânzări redus în jumătate devine foarte probabilă disponibilizarea a cel puțin $\frac{1}{2}$ din actualii angajați ai S.A. Drumuri (1733 angajați în 2020). Suplimentar, în contextul specializării S.A. AND în lucrări de întreținere curentă (de rutină) devine nejustificată continuarea deținerii utilajelor precum stații de asfalt, compactoare, finisoare de asfalt, încărcătoare frontale etc, care au fost procurate în contextul procesului de deetatzare a sectorului și participarea S.A. Drumuri la licitații pentru lucrări de întreținere periodică sau chiar lucrări de construcție a drumurilor. În rezultatul promovării inițiativei legislative de modificare a modului de întreținere a drumurilor aceste utilaje vor fi înstrăinate, iar în condiția în care acestea au deja un grad înalt de amortizare există riscul de înstrăinare a acestuia la prețuri derizorii.

Tabel Nr. 1 Analiza ponderii lucrărilor de întreținere de rutină din cifra de afaceri a S.A. Drumuri și a potențialului impact asupra nr. de angajați în contextul absorbției S.A. Drumuri de către S.A. AND

Denumire Întreprindere	Nr angajați 2021	Nr angajați 2020	venit din vânzări lei 2021	Venit din vânzări lei 2020
S.A. Drumuri Edineț	178	199	54,070,936	52,425,556
S.A. Drumuri Strășeni	170	198	62,828,398	77,054,940
S.A. Drumuri Cahul	160	175	50,601,716	80,747,351
S.A. Drumuri Ialoveni	192	214	58,400,753	179,764,185
S.A. Drumuri Căușeni	134	143	38,794,020	47,279,935
S.A. Drumuri Cimișlia	125	134	36,994,259	46,469,788
S.A. Drumuri Criuleni	184	173	127,791,222	148,273,760
S.A. Drumuri Orhei	142	153	47,262,903	53,385,737
S.A. Drumuri Râșcani	136	148	44,394,136	59,450,106
S.A. Drumuri Soroca	180	196	54,015,301	98,419,995
Total	1,601	1,733	575,153,644	843,271,353
Lucrări de întreținere de rutină executate de FR			367,801,100	401,157,100
Pondere lucrări de întreținere de rutină executate din FR, din total venituri din vânzări realizate de S.A. Drumuri			0.64%	0.48%

Sursa: Elaborat de autor în baza situațiilor financiare ale S.A Drumuri pentru 2020 și 2021 și rapoartele privind executarea fondului rutier pentru aceeași perioadă.

Într-o companie privată funcțiile de audit și control sunt două brațe cu ajutorul cărora managementul repune locomotiva pe șine în cazul în care aceasta deraiază. În procesul de planificare strategică la nivel de stat, această funcție îi revine Centrului Național Anticorupție, ministerelor, comisiilor parlamentare consultate în procesul de avizare, Curții de Conturi, societății civile etc. În această ordine de idei, necesită a fi menționat că, Centrul Național Anticorupție a avizat negativ proiectul de lege⁴, iar obiectiile Centrului și cele ale Ministerului Dezvoltării Economice și Digitalizării⁵ nu au fost luate în considerație. Au fost neglijate și propunerile formulate în analiza publicată de Centrul Analitic Independent Expert-Grup⁶. În pofida tuturor acestor aspecte, managerii care stau la cârma țării au decis promovarea proiectului de lege, iar acum acesta își așteaptă rândul pentru a fi promulgat de instituția prezidențială.

⁴ https://www.cna.md/report_view.php?l=ro&id=8971

⁵ <https://www.parlament.md/LegislationDocument.aspx?id=b21fa578-225d-46a2-8dc8-3d49219383f6>

⁶ <https://www.expert-grup.org/ro/biblioteca/item/2521-analiza-propunerii-midr-privind-noua-modalitate-de-administrare-a-drumurilor>

Speța analizată este foarte importantă pentru că vorbește despre stilul managerial amator în care se iau decizii extrem de importante și care ne costă nu doar bani, dar și ani de tranziție perpetuă cu potențial de periclitate a obiectivului de integrare europeană. Analiza parcursului modului de aprobare a acestui proiect de lege ridică mari semne de întrebare referitoare la calitatea procesului decizional și a modului în care acest proces poate fi compromis. Analiza speței arată cât de ușor poate fi promovată o decizie de schimbare radicală, care nu este coerentă cu documentele de planificare strategică, cu bunele practici și angajamentele asumate față de cetățeni și partenerii de dezvoltare, care compromite credibilitatea statului în atragerea investițiilor private și ridică mari riscuri de administrare inefficientă și de delapidare a patrimoniului public. Ținând cont de axioma că o planificarea bună previne o implementare proastă, venim cu în indemn pentru managerii implicați în planificarea și organizarea treburilor statului: să se asigure de coerența deciziilor promovate cu planurile strategice aprobate; să nu promoveze decizii cu aviz de anticorupție negativ; să nu ignore riscurile generate de inițiativele de politici publice; să promoveze doar acele soluții pentru care s-a demonstrat contribuția la realizarea Strategiei de dezvoltare națională.