

Investigarea transparenței și eficienței economice a utilizării Fondului Rutier al Republicii Moldova

Studiu elaborat cu suportul financiar al Fundației Soros - Moldova, în cadrul proiectului Finanțe Publice Transparente

Chișinău, 2010

Notă: Numai autorii sunt responsabili de afirmațiile din acest document care pot să nu coincidă în mod necesar cu poziția finanțatorului sau a altor organizații private sau publice menționate în document.

Cuprins

Introducere.....	5
Capitolul 1: Evoluția transportului și infrastructurii rutiere.....	8
Importanța transportului și infrastructurii rutiere.....	8
Evoluția transportului și infrastructurii rutiere	9
Dezvoltarea comunităților rurale	11
Capitolul 2: Formarea și utilizarea Fondului Rutier: aspecte instituționale.....	13
Interacțiunile instituționale în formarea Fondului Rutier.....	13
Cadrul instituțional al utilizării Fondului Rutier.....	17
Capitolul 3: Formarea Fondului Rutier: transparență și echitate fiscală.....	21
Problemele formării Fondului Rutier în Republica Moldova.....	21
Cât de echitabilă și transparentă este formarea Fondului Rutier?	23
Capitolul 4: Utilizarea Fondului Rutier: eficiență economică și transparență bugetară	25
Eficiența și transparența utilizării Fondului Rutier	25
Analiza rezultatelor licitațiilor publice organizate de Administrația de Stat a Drumurilor	26
Eficiența și transparența programelor de finanțare a drumurilor publice.....	27
Distribuția în profil raional a mijloacelor financiare din Fondul Rutier	29
Capitolul 5: Rolul Fondului Rutier în implementarea Strategiei Dezvoltării Transportului Terestru....	34
Capitolul 6: Modele internaționale și practici pozitive de finanțare a drumurilor	37
Practici internaționale de finanțare a infrastructurii rutiere	37
Principalele tipuri de taxe rutiere.....	38
O problemă universală: insuficiența mijloacelor financiare	39
Cadrul instituțional optimal.....	41
Concluzii și recomandări	43
Anexa 1. Hotărâri ale grupului de lucru cu privire la adjudecarea investiției care face obiectul licitației publice pentru achiziționarea serviciilor de către ASD	50

Lista graficelor:

Graficul 1. Evoluția comparativă a ratei de creștere a parcursului mărfurilor cu transportul rutier și a ratelor reale de creștere a PIB-ului și a cheltuielilor din Fondul Rutier (1996=100%)	9
Graficul 2. Calitatea infrastructurii de transport rutier în țările în tranziție pe scara de la 1 la 7, unde 1= infrastructura este subdezvoltată, 7= infrastructură este extensivă și eficientă după standardele internaționale.....	10
Graficul 3. Densitatea drumurilor publice în unele țări europene, lungimea totală a drumurilor raportată la suprafața totală a teritoriului, 2006.	10
Graficul 4. Tipurile de îmbrăcăminte pe drumurile locale, % din total lungime	11
Graficul 5. Evoluția încasărilor la Fondul Rutier și a veniturilor totale ale bugetului de stat, în termeni reali (1996 = 100%).....	23
Graficul 6. Evoluția structurii veniturilor Fondului Rutier pe principalele categorii, %.....	23
Graficul 7 Evoluția structurii cheltuielilor Fondului Rutier pe principalele categorii, %	25
Graficul 8. Total investiții în infrastructura rutieră în unele state europene, 2007 (Euro per km)	40
Graficul 9. Investiții în întreținerea drumurilor în unele state europene, 2007 (Euro per km)	41
Graficul 10. Ratingul calității drumurilor	41

Lista tabelelor:

Tabelul 1. Siguranța rutieră în Republica Moldova și unele țări europene, 2008.....	11
Tabelul 2. Distribuția mijloacelor din Fondul Rutier în profil raional per lungimea drumurilor.	32
Tabelul 3. Rankingul raioanelor în dependență de volumul mijloacelor financiare alocate pe un km de drum, 2005-2009.....	33
Tabelul 4. Screening-ul implementării recomandărilor operaționale din SDTT.....	35
Tabelul 5. Implementarea Planului de investiții pentru reabilitarea drumurilor din SDTT, perioadă 2008-2009	36

Lista abrevierilor:

AMTA – Agenția Moldovei a Transportului Auto

AMTAI – Agenția Moldovei Trafic Auto Internațional

ANDIR – Administrația Națională pentru Dezvoltarea Infrastructurii Rutiere

APL – Administrația Publică Locală

ASAC – Administrația de Stat a Aviației Civile

ASD – Administrația de Stat a Drumurilor

BNM – Banca Națională a Moldovei

FIDIC – Federația Internațională a Inginerilor în Construcții

FR – Fondul Rutier

MTID – Ministerul Transportului și Infrastructurii Drumurilor

SDTT – Strategie de Dezvoltare a Transportului Terestru

Introducere

O infrastructură adecvată a transportului rutier este vitală pentru asigurarea unei economii funcționale. Există o corelație pozitivă între calitatea drumurilor auto și competitivitatea economiei naționale, lucru explicat de externalitățile economice și sociale pozitive ale drumurilor de calitate. Deloc întâmplător, calitatea drumurilor este de multe ori utilizată ca unul din indicatorii relevanți ce exprimă nivelul de dezvoltare generală a țărilor.

În pofida diferențelor de la o țară la alta în ceea ce ține de calitatea drumurilor, problema modelului optimal de finanțare a acestora a fost mereu una comună. Cauza majoră este că traficul rutier tinde să crească cu o rată superioară creșterii economiei și resurselor disponibile pentru întreținerea infrastructurii. Consecință a creșterii presiunilor financiare pentru întreținerea și reparația drumurilor terestre, multe state au recurs recent la reformarea instituțională a mecanismelor de finanțare a infrastructurii rutiere. Astfel, instituirea unui sistem eficient de colectare, redistribuire, gestionare și monitorizare a proiectelor investiționale în gospodăria drumurilor a devenit o prioritate iminentă pentru fiecare țară. În acest context, Republica Moldova nu trebuie să fie o excepție.

După toate standardele internaționale, Republica Moldova are una dintre cele mai rele, dacă nu chiar cea mai rea, infrastructură rutieră din categoria țărilor în tranziție. Totuși, lipsa resurselor financiare pentru întreținerea și reparația drumurilor nu este unica cauză care a determinat înrăutățirea situației legate de drumuri. O altă problemă cu impact sever este multitudinea deficiențelor în cadrul instituțional care reglementează mecanismele de finanțare a acestor lucrări și practicile negative din acest domeniu. Într-adevăr, conform prevederilor Legii bugetului de stat pentru anul 2010, Fondul Rutier pe anul curent va constitui 582,9 mil. lei. La aceasta se mai adaugă și finanțarea din partea donatorilor străini, în special este cazul programului Compact¹ finanțat de Guvernul SUA, o bună parte din care este destinat gospodăriei drumurilor. Mai mult decât atât, odată cu majorarea planificată a cotei din accizele la carburanții importați care se va direcționa spre proiecte de întreținere și reparație a drumurilor, de la 50% în 2010 la 80% până în 2012, problema lipsei resurselor pentru finanțarea drumurilor ar trebui, gradual, să devină mai puțin presantă. Însă există oare în Republica Moldova un mecanism funcțional care să asigure o administrare adecvată a acestor resurse? Acest raport constată că deocamdată nu există un asemenea mecanism. Fără asigurarea unui cadru viabil, transparent și eficient care ar reglementa finanțarea proiectelor de reparație și întreținere a drumurilor, resursele disponibile vor continua să fie irosite (și delapidate) fără impact sesizabil asupra calității drumurilor.

În prezent, cheltuielile cu întreținerea, reparația și reconstrucția drumurilor naționale și locale sunt finanțate din Fondul Rutier conform legislației în vigoare². Conform prevederilor legale, mijloacele Fondului trebuie să fie utilizate pentru finanțarea:

- întreținerii, reparației și reconstrucției drumurilor publice naționale și locale; proiectării de drumuri;
- dezvoltării bazei de producție a unităților care deservesc drumurile;
- producerii de materiale de construcție rutieră;

¹ Parte a programului Millenium Challenge Corporation.

² Lege nr. 720 din 02.02.1996 cu privire la Fondul rutier.

- procurării de tehnică și utilaj pentru întreținerea drumurilor;
- lucrărilor de cercetare științifică, de proiectare și construcție în domeniu;
- administrării gospodăriei drumurilor;
- cheltuielilor de deservire și rambursare a împrumuturilor cu destinație specială aprobate prin lege.

Începând cu anul 2006, peste jumătate din cheltuielile totale ale fondului (60%-70%) sunt destinate întreținerii drumurilor, fapt ce relevă înclinația tot mai pronunțată a Fondului Rutier pentru lucrări de întreținere, în detrimentul investițiilor în reparațiile capitale a drumurilor.

După toate caracteristicile sale, actualul fond rutier din Republica Moldova face parte încă din așa-numita prima generație de fonduri rutiere. Fondurile rutiere din această generație au o serie de carențe fundamentale, care se manifestă pregnant și în cazul celui din Republica Moldova.

În primul rând, este vorba de lipsa autonomiei financiare și instituționale. Instituția care administrează Fondul Rutier nu reprezintă o entitate distinctă cu statut de persoană juridică, administrație și consiliu administrativ cu putere reală de decizie. De facto, Fondul Rutier nu este nimic altceva decât un cont special deschis la Ministerul Finanțelor unde se acumulează o serie de venituri, care ulterior sunt administrate de Ministerul Transporturilor și Infrastructurii Drumurilor. Aceste venituri sunt următoarele:

- defalcările de la accizele la benzină și la motorină;
- taxele rutiere percepute conform legislației fiscale;
- mijloacele de la eliberarea autorizațiilor pentru transporturi rutiere internaționale, carnetelor (carnete de drum la autorizații multilaterale CEMT) și taxele pentru transporturi rutiere internaționale, achitate de persoane fizice și juridice;
- amenzile aplicate pentru nerespectarea regulilor transportului de călători, deteriorarea drumurilor, construcțiilor și utilajelor rutiere, a plantațiilor aferente drumurilor.
- taxa pentru gazul lichefiat importat;
- taxa pentru comercializarea gazelor naturale destinate utilizării în calitate de carburanți pentru unitățile de transport auto.

Fiind în esență un fond intra-bugetar, mărimea Fondului Rutier depinde de Legile anuale ale bugetului de stat aprobate de Parlament, iar modul de distribuire a mijloacelor fondului se aprobă anual de Guvern. La rândul său, aceasta cauzează alte deficiențe și aspecte riscante în funcționarea acestuia.

Una din cele mai dificile probleme este incapacitatea planificării veniturilor și cheltuielilor pe termen mediu și lung. Î.S. „Administrația de Stat a Drumurilor”, întreprindere care execută funcția de manager al Fondului, nu este capabilă să-și planifice cadrul de cheltuieli pe termen mediu și lung în situația în care volumul Fondului este aprobat anual de către Parlament și nu există un orizont financiar clar în care să poată fi planificate lucrările. Respectiva situație de incertitudine nu a permis până acum demararea unor proiecte de anvergură în reconstrucția drumurilor, inclusiv cu atragerea resurselor creditare externe. Mai mult decât atât, dependența de bugetul de stat nu a permis managerului Fondului să atragă resurse creditare interne prin emiterea obligațiunilor. Aceasta a fost o reală oportunitate ratată, luând în considerație conjunctura favorabilă din ultimii ani (cererea pentru bonurile de trezorerie din partea băncilor comerciale a fost superioară ofertei și, prin urmare, pe piață au fost suficiente lichidități care își căutau utilizarea).

S-a constatat că Fondul Rutier poate fi ușor utilizat în scopuri politice. Dependența directă a mărimii și cadrului de cheltuieli a acestuia de deciziile adoptate de către Parlament și Guvern creează toate premisele utilizării „neortodoxe” a Fondului de către orice guvernare, în special în perioade electorale. Asemenea practici nu au fost nicidecum străine Republicii Moldova.

În actualul sistem este relativ ușor de „aranjat” contractele de executare a lucrărilor. Într-adevăr, „beneficiarii” a circa 70% din alocațiile din Fondul Rutier sunt întreprinderi de stat. Aceasta înseamnă că la efectuarea lucrărilor de întreținere a drumurilor, pentru care se alocă circa 70% din total venituri a Fondului Rutier, nu se organizează tendere, aceasta oferind condiții excelente pentru aranjamente corupte, delapidarea fondurilor sau utilizarea lor ineficientă. În calitate de executant al lucrărilor de întreținere servește tot Î.S. „Administrația de Stat a Drumurilor”, la mijloc fiind un evident conflict de interese. Acesta contravine tuturor principiilor de bună guvernare și creează distorsiuni majore în mediul concurențial, luând în considerație posibilitățile limitate ale companiilor cu proprietate privată de a participa în calitate de executanți ai proiectelor finanțate din Fondul Rutier. Conform experienței internaționale³, executantul trebuie să fie o persoană distinctă de manager și o instituție cu proprietate privată sau publică, dar selectată în mod transparent în cadrul unor tendere transparente și accesibile.

Prezentul raport și-a propus să elucideze în detalii aceste și alte aspecte legate de finanțarea drumurilor rutiere în Republica Moldova. Obiectivele specifice ale echipei de autori au fost identificarea răspunsurilor la următoarele întrebări:

- Ce evoluție a urmat dezvoltarea infrastructurii rutiere din Moldova? (Capitolul I);
- Care este mediul instituțional în care are loc formarea și utilizarea Fondului Rutier? (Capitolul II);
- Cât de transparent și echitabile este format acest Fond? (Capitolul III);
- Cât de eficient și transparent sunt utilizate mijloacele din fond? Inclusiv din perspectiva programelor anuale aprobate de Guvern? (Capitolul IV și V);
- În ce măsură prevederile Strategiei pentru dezvoltarea transportului terestru referitoare la Fondul Rutier au fost implementate? (Capitolul VI);
- Ce experiențe internaționale din domeniu ar fi utile pentru Moldova? (Capitolul VII);

Încercarea de a oferi răspunsuri la aceste întrebări se încheie cu un capitol de concluzii și recomandări, care evidențiază caracteristicile definitorii ale sistemului actual și cum aspectele negative pot fi depășite în vederea salvării infrastructurii rutiere din Moldova și transformării actualului sistem în unul mai eficient și mai transparent.

³ Road Financing and Sustainability in EU Accession countries, A. Talvitie, 2004.

Capitolul 1: Evoluția transportului și infrastructurii rutiere

Importanța transportului și infrastructurii rutiere

O infrastructură rutieră dezvoltată reprezintă o condiție *sine qua non* pentru dezvoltarea economică și socială a unei țări. În cazul unei țări mici ca Republica Moldova această aserțiune este cu atât mai relevantă deoarece numai rețeaua de drumuri naționale și locale poate asigura conexiunea cea mai eficientă și ieftină între majoritatea localităților și centrelor de dezvoltare economică. Infrastructura rutieră are o importanță deosebită și pentru conectarea Republicii Moldova cu țările vecine, îndeosebi cu România (conexiunea prin calea ferată fiind împovărată de tipurile diferite de ecartament feroviar din Moldova și România).

Transportul auto joacă un rol extrem de important în transportarea pasagerilor (95% din total) și un rol relativ important în transportarea mărfurilor deținând aproape 42% din total față de aproape 56% ce revin transportului feroviar. Merită de menționat că în anii recentți ponderea rolului transportului auto în transportarea mărfurilor a crescut esențial de la 24% în 2006 până la 42% în 2009⁴, relevând convergența spre mediile europene: 92% și 47%⁵, pasageri și mărfuri respectiv.

Strategia de dezvoltare a transportului terestru pentru perioada 2008-2017 adoptată de Guvernul Republicii Moldova arată cum transportul interacționează cu obiectivele de dezvoltare ale țării. Astfel, dacă este sigur, inofensiv și la preț accesibil, transportul rutier poate contribui la dezvoltare în diverse feluri: facilitează comerțul internațional, asigură interacționarea mai bună a orașelor, deschide oportunități economice comunităților rurale, oferă acces la educație, sănătate, servicii sociale, etc. Totodată, potrivit studiului de diagnosticare a comerțului din Republica Moldova realizat de Banca Mondială, costurile mari de transport au o semnificativă influență negativă asupra veniturilor și a ratei de creștere economică⁶. Cu alte cuvinte, o infrastructură rutieră de calitate este, la modul propriu, o premisă fundamentală pentru dezvoltarea pe termen lung a țării.

Amplasarea geografică a Republicii Moldova favorizează dezvoltarea sectorului transportului rutier, mai ales a celui de mărfuri, datorită traversării teritoriului de către coridorul pan-european IX, din țările scandinave (Finlanda), până în Sud-estul Europei (Bulgaria și Grecia), dar și interconexiunii a 4 magistrale de importanță internațională E58 (Austria-Rusia), E577 (Polonia-România), E581 (România-Ucraina) și E583 (Bulgaria-Ucraina).

Calitatea proastă a drumurilor frânează atât dezvoltarea sectorului transport rutier în rețeaua națională de drumuri publice, a serviciilor de logistică și a celor aferente sectorului, cât și atractivitatea Republicii Moldova ca zonă de tranzit pentru transportul rutier. Din acest punct de vedere, se poate afirma că lipsa investițiilor în infrastructura rutieră, mai ales în ceea ce privește reabilitarea drumurilor de tranzit, a făcut ca statele vecine să surclaseze și mai ușor Republica Moldova. În acest context, să menționăm că în România au demarat lucrările de reconstrucție a drumului european București–Brașov, iar Ucraina efectuează lucrări pe traseul Kiev–Cernăuți. Dacă

⁴ Totodată sporirea cea mai pronunțată a ponderii transportului auto a avut loc în 2009, reflectând declinul considerabil a transportului feroviar afectat mai grav de comprimarea cererii pentru servicii de transport al mărfurilor ca rezultat al crizei economice mondiale.

⁵ Federația Uniunii Europene pentru Drumuri, 2009.

⁶ World Bank, The Republic of Moldova: Trade Diagnostic Study, 2004.

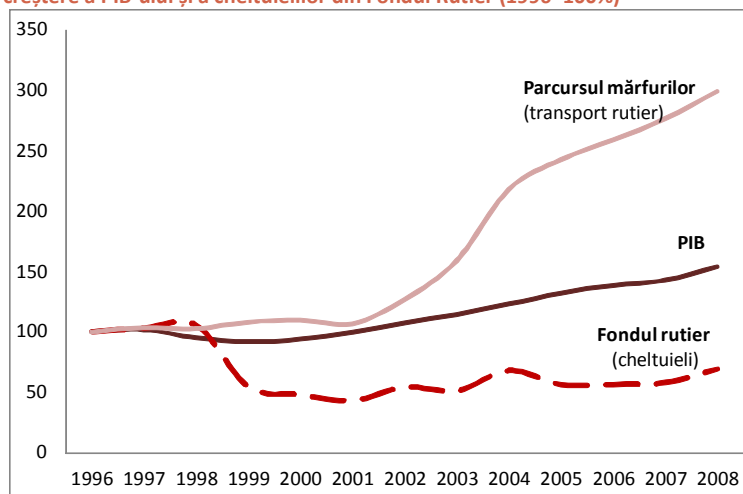
Moldova nu se va grăbi să-și reabiliteze infrastructura sa rutieră, punerea în exploatare a acestor rute în țările vecine practic va izola Republica Moldova de coridoarele europene de transport.

Evoluția transportului și infrastructurii rutiere

În prezent, Guvernul Republicii Moldova are în administrare 10531 km de drumuri, inclusiv 6886 km de drumuri locale. Calitatea întregii aceste rețele de drumuri s-a înrăutățit continuu în ultimii anii, reflectând insuficiența acută a investițiilor în această ramură. Cu toate că un mecanism adecvat de monitorizare a calității drumurilor lipsește, evaluările episodice care au fost făcute demonstrează că dacă în 1992 aproape 70% din rețeaua totală de drumuri publice dețineau calificativul „satisfăcătoare”, atunci în 2006 doar 7% au meritat acest calificativ. În același timp, doar 2% din drumurile locale au fost calificate ca „bune” sau „satisfăcătoare”⁷. Plus la aceasta, potrivit Administrației de Stat a Drumurilor 54% din drumurile locale au o acoperire pietruită sau de pământ, adică de la bun început sunt de o calitate dubioasă. Conform Strategiei de dezvoltare a transportului terestru, pierderile suportate de economia națională, cauzate de întreținerea insuficientă a drumurilor în ultimii 15 ani, sunt de circa patru ori mai mari decât suma „economisită” (necheltuită) la întreținerea drumurilor⁸.

Ritmurile de dezvoltare a infrastructurii rutiere nu au ținut pasul cu cele din dezvoltarea serviciilor de transport auto și creșterea economică în general. Cu toate că în ultimii ani economia Republicii Moldova a avut ritmuri sănătoase de creștere, iar volumul mărfurilor transportate a crescut și el semnificativ, investițiile în drumuri publice efectuate prin intermediul Fondului Rutier au rămas mult mai modeste (Graficul 1).

Graficul 1. Evoluția comparativă a ratei de creștere a parcursului mărfurilor cu transportul rutier și a ratelor reale de creștere a PIB-ului și a cheltuielilor din Fondul Rutier (1996=100%)



Sursa: Ministerul Finanțelor, Biroul Național de Statistică, calcule Expert-Grup;

Această situație reflectă prioritizarea deficientă a cheltuielilor publice și ignorarea rolului infrastructurii rutiere în dezvoltarea economică și socială a țării, ignoranță care s-a manifestat prin suplinirea inadecvată a Fondului Rutier. Totodată, în multe privințe nici cadrul regulator relevant nu a fost, și în multe privințe rămâne, nepotrivit obiectivelor de dezvoltare a infrastructurii în Republica Moldova. Astfel, deoarece până în 2010 Legea Fondului Rutier nu prevedea expres cota din încasările

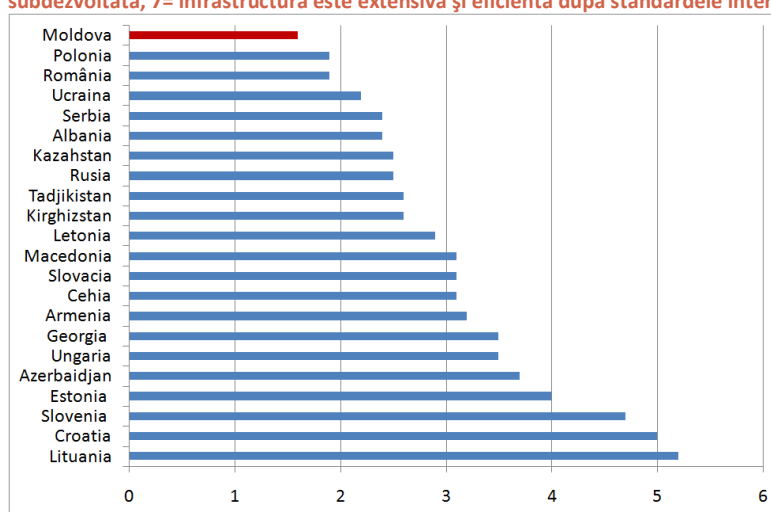
⁷ Strategia de dezvoltare a transportului terestru în Republica Moldova (2008-2017).

⁸ Ibidem.

din accizele la carburanți care se direcționează pentru finanțarea drumurilor, aceasta varia de la un an la altul, influențând esențial mărimea Fondului. Prin urmare, pe parcursul ultimilor ani decalajul dintre ratele reale de creștere a PIB-ului și a Fondului Rutier a crescut. Excepție au făcut anii 2004 și 2008 când acest decalaj s-a diminuat, în special, datorită creșterii cheltuielilor aferente reconstrucției capitale a drumurilor. Luând în considerație faptul că episoadele respective au avut loc în ajunul alegerilor parlamentare, ne putem convinge că Fondul Rutier este adeseori victima manipulărilor politice.

Insuficiența investițiilor s-a reflectat plenar și în poziția țării în topurile regionale relevante. După toate standardele internaționale, Republica Moldova are una dintre cele mai rele, dacă nu chiar cea mai rea, infrastructură rutieră din categoria țărilor în tranziție (Graficul 2).

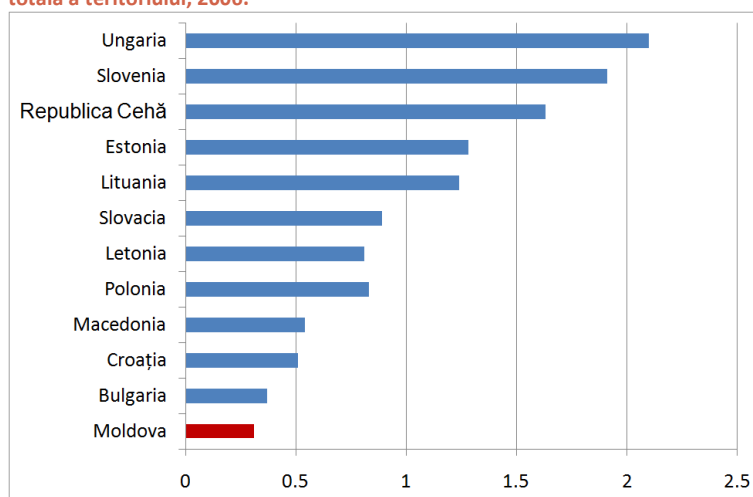
Graficul 2. Calitatea infrastructurii de transport rutier în țările în tranziție pe scara de la 1 la 7, unde 1= infrastructura este subdezvoltată, 7= infrastructură este extensivă și eficientă după standardele internaționale



Sursa: WEF, *Travel&Tourism Competitiveness Report 2009*;

În afară de aceasta, chiar și densitatea drumurilor publice în Republica Moldova este una din cele mai joase din Europa (Graficul 3).

Graficul 3. Densitatea drumurilor publice în unele țări europene, lungimea totală a drumurilor raportată la suprafața totală a teritoriului, 2006.



Sursă: Federația Uniunii Europene pentru Drumuri, ASD, calculele Expert-Grup.

Nu putem ignora faptul că în afară de efectele economice negative, starea proastă a drumurilor publice comportă riscuri esențiale pentru siguranța călătorilor și transportării mărfurilor. Cu toate că Republica Moldova are un nivel relativ moderat de accidente rutiere soldate cu traume raportat la populație, același indicator raportat la numărul de vehicule auto pentru pasageri relevă un grad redus de siguranță pe drumurile auto din Moldova (vezi Tabelul 1). Aceasta înseamnă că o dată cu creșterea numărului de vehicule, Moldova poate depăși țările europene din punct de vedere a riscurilor rutiere.

Tabelul 1. Siguranța rutieră în Republica Moldova și unele țări europene, 2008.

	Accidente rutiere soldate cu traume per zece mii de persoane	Accidente rutiere soldate cu traume per o mie de vehicule pentru pasageri
România	3.92	2.36
Bulgaria	10.43	3.80
Ungaria	20.47	6.80
Estonia	18.25	4.64
Danemarca	5.24	2.67
Moldova	9.78	9.01

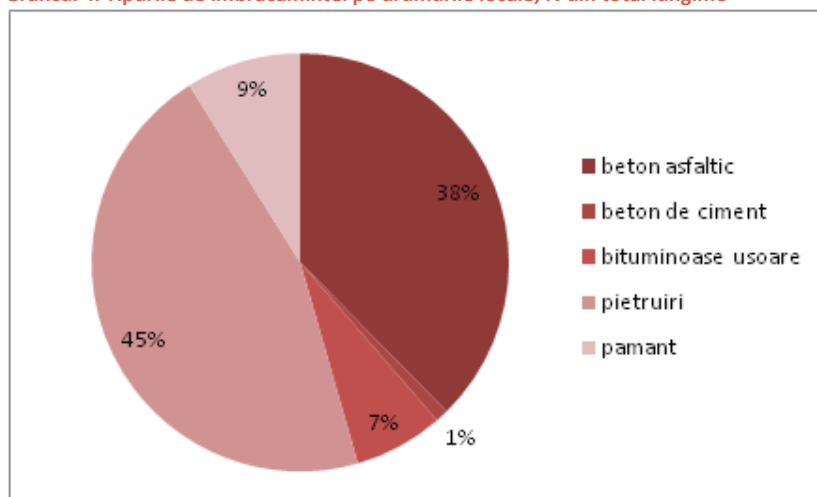
Sursa: Federația Uniunii Europene pentru Drumuri, BNS, calculele EG.

Dezvoltarea comunităților rurale

Nivelul de dezvoltare a infrastructurii rutiere joacă și un rol important în dezvoltarea comunităților rurale. Din păcate, chiar dacă potrivit legii cu privire la Fondul Rutier până la 50% din mijloacele Fondului Rutier ar putea fi utilizate în lucrările de întreținere și reparație a drumurilor locale, calitatea acestora este mult mai proastă decât cea a drumurilor naționale, iar în unele regiuni acestea devin impracticabile pe timp de iarnă sau ca urmare a ploilor abundente.

Potrivit Administrației de Stat a Drumurilor, aproximativ 68 la sută din lungimea totală a drumurilor, sau 6866 km sunt drumuri locale. Spre deosebire de drumurile naționale, în cele locale prevalează căile de acces cu acoperiri pietruite (3161 km), iar suprafața celor fără acoperire se întinde pe o lungime de 595 km (Graficul 4). Resursele disponibile în prezent prin intermediul Fondului Rutier sau a legii bugetului de stat sunt suficiente doar pentru întreținerea parțială și reparației curente a drumurilor locale. Acest lucru va înrăutăți și mai mult calitatea drumurilor locale, fără a mai pune în discuție reducerea suprafețelor de drum nepietruit.

Graficul 4. Tipurile de îmbrăcăminte pe drumurile locale, % din total lungime



Sursa: Administrația de Stat a Drumurilor

Calitatea proastă a drumurilor are o influență semnificativă asupra dezvoltării gospodăriilor țărănești, ca urmare a costurilor mari de transport pe un drum deteriorat sau drum pietruit. O îmbunătățire a situației ar permite fermierilor din comunitățile rurale să acceseze mai ușor serviciile din afara localității lor, să utilizeze spațiile de stocare sau prelucrare a materiei prime, și nu în ultimul rând de acces la piața de desfacere, indiferent de dimensiunea și forma acesteia.

Drumurile de calitate proastă compromit și mobilitatea forței de muncă. O mai bună situație ar favoriza o participare mai activă a capitalului uman din comunitățile rurale la procesele economice din orașe și ar contribui la reducerea sărăciei prin creșterea veniturilor și ameliorarea accesului la servicii și utilități.

În concluzie putem menționa că nu este surprinzător că starea proastă a infrastructurii rutiere este văzută ca una din constrângerile majore în cale dezvoltării economice și modernizării sociale ale Republicii Moldova⁹. În asemenea circumstanțe este evident că dezvoltarea infrastructurii rutiere trebuie să aibă o prioritate strategică pentru orice guvern din Republica Moldova. În același timp, modul de formare și utilizare a Fondului Rutier dobândește o importanță crucială în vederea susținerii procesului de realizare a acestei priorități a politicii de dezvoltare.

⁹ Bozu Valentin, Caragia Dumitru și Gotișan Iurie, „Analiza finală a constrângerilor pentru creșterea economică”, Chișinău, 2007.

Capitolul 2: Formarea și utilizarea Fondului Rutier: aspecte instituționale

Cadrul instituțional privind formarea și utilizarea Fondului rutier reprezintă un sistem extrem de complex de interacțiuni dintre diverse instituții de stat și private, precum și finanțatori străini. Analiza detaliată a acestora a relevat o serie de carențe esențiale: conflicte de interese, posibilități de delapidări de fonduri, divizarea contraproductivă a responsabilităților, evidența deficientă a încasărilor diferitor taxe rutiere etc. În continuare sunt prezentate schemele privind interacțiunile instituționale pentru formarea și utilizarea Fondului Rutier (Schema 1 și Schema 2).

Interacțiunile instituționale în formarea Fondului Rutier

În procesul formării Fondului rutier sunt antrenate mai multe instituții cu funcții de planificare, colectare a taxelor, menținerea evidenței, verificare, intermediere și stabilire a cuantumurilor taxelor. Totodată, au fost identificate și o serie de probleme esențiale, soluționarea cărora va contribui la eficientizarea procesului de formare a Fondului. În continuare sunt identificate toate instituțiile care au tangențe cu procesul de formare a Fondului și sunt elucidate responsabilitățile acestora:

- Funcția de planificare a veniturilor anuale a Fondului este exercitată de Ministerul Finanțelor, după consultații preventive cu alte instituții de resort (MTID, Serviciul Fiscal de Stat, etc.).
- Controlul asupra virării în cuantum deplin și la timp al accizelor și taxelor îi revine Serviciului Fiscal de Stat¹⁰. Totodată, Ministerul Transporturilor și Infrastructurii Drumurilor exercită controlul pentru calcularea și virarea corectă a autorizațiilor pentru transporturi rutiere internaționale, carnetelor și taxelor pentru transporturi rutiere internaționale¹¹.
- Veniturile Fondului sunt acumulate în contul special deschis la Trezoreria Ministerului Finanțelor¹², unele taxe fiind transferate săptămânal, iar altele – anual.
- Defalcările în Fond sunt efectuate prin intermediul băncilor comerciale, cu excepția taxelor colectate de Serviciul Vamal care pot fi achitate la trecerea frontierei.
- Instituțiile responsabile de administrarea și evidența taxelor care contribuie la formarea Fondului Rutier sunt:
 - Serviciul Fiscal de Stat
 - Serviciul Vamal
 - Poliția Rutieră
 - Asociația Internațională a Transportatorilor Auto
- Serviciul Fiscal de Stat este responsabil de colectarea și administrarea următoarelor tipuri de taxe care ulterior se varsă în Fondul Rutier:
 - (1) Taxa pentru eliberarea autorizațiilor pentru circulația vehiculelor cu sarcina maximă pe axa și cu gabarite care depășesc limitele admise;
 - (2) Taxa pentru lucrările în zona de protecție a drumurilor publice.
 - (3) Taxa pentru amplasarea publicității exterioare și obiectivelor de prestare a serviciilor rutiere. Taxa se achită anual, până la 1 martie.
 - (4) Taxa pentru comercializarea gazelor naturale destinate utilizării în calitate de carburanți pentru unitățile de transport auto.

¹⁰ Regulamentul cu privire la constituirea și utilizarea fondului rutier, p. 44.

¹¹ Regulamentul cu privire la constituirea și utilizarea fondului rutier, p. 32.

¹² Lege nr. 720 din 02.02.1996 fondului rutier, art. 2, al. (4).

- Serviciul Vamal este responsabil de colectarea și administrarea următoarelor tipuri de taxe care ulterior se varsă în Fondul Rutier:
 - (5) Defalcări de la accize la benzina și motorină. Nu mai puțin de 50% în anul 2010, 65% în anul 2011, 80% în anul 2012 și în anii următori din volumul total al accizelor la produsele petroliere supuse accizelor trebuie virate în Fondul Rutier¹³.
 - (6) Taxa pentru gazul lichefiat importat. Se achită anual.
 - (7) Taxa de trecere pe drumurile Republicii Moldova a vehiculelor neînmatriculate în republică. Taxa se încasează la punctele de control de trecere a frontierei. Totodată, beneficiarii de vehicule pentru pasageri care fac curse internaționale regulate pot plăti taxa lunar, în prealabil, virând suma respectivă în contul Trezoreriei Ministerului Finanțelor.
- Poliția Rutieră este responsabilă de colectarea și administrarea următoarelor tipuri de taxe care ulterior se varsă în Fondul Rutier:
 - (8) Taxa de folosire a drumurilor percepută de la posesorii de vehicule înmatriculate în Republica Moldova. Taxa se varsă anual în Fond. Organele poliției rutiere țin registrul sumelor plătite de posesorii acestor vehicule, câte un exemplar fiind remis Inspectoratului Fiscal de Stat, Trezoreriei Ministerului Finanțelor și Ministerului Transportului și Infrastructurii Drumurilor. 50% din veniturile acumulate din această taxă se direcționează către APL și 50% - către Fondul Rutier.
 - (9) Amenzile aplicate pentru nerespectarea regulilor transportului de călători, deteriorarea drumurilor.
- Asociația Moldovenească a Transportatorilor Auto este responsabilă de administrarea taxelor privind autorizațiile pentru transporturi rutiere internaționale, carnetelor și taxelor pentru transporturi rutiere internaționale.
- În Fond pot fi vărsate mijloacele obținute din împrumuturile cu destinație specială și din loterii, precum și mijloacele de la bugetul de stat (conform hotărârii Parlamentului) și de la bugetele unităților administrativ-teritoriale (conform deciziilor organelor administrației publice locale)¹⁴.
- Ministerul Transporturilor și Infrastructurii Rutiere, pe lângă funcția sa de control pe care o exercită în raport cu taxa de eliberare a autorizațiilor pentru transporturi rutiere internaționale stabilește:
 - Rutele vehiculelor aflate în tranzit ale căror masă totală, sarcină maximă pe osie și gabarite depășesc limitele admise, pentru stabilirea taxei de trecere pe drumurile Republicii Moldova a vehiculelor neînmatriculate în R. Moldova.
 - Cuantumul taxei de eliberare a autorizațiilor pentru transporturi rutiere internaționale, carnetelor și taxelor pentru transporturi rutiere internaționale.
- Trezoreria Ministerului Finanțelor prezintă lunar Ministerului Transportului și Infrastructurii Rutiere informația cu privire la mijloacele intrate¹⁵.
- Ministerul Afacerilor Interne aprobă instrucțiuni cu privire la asigurarea siguranței la transportarea pe teritoriul Republicii Moldova a încărcăturilor periculoase cu mijloace de transport auto. Acestea sunt utilizate la stabilirea gradului de pericol în cazul în care se

¹³ Lege nr. 138 din 29.12.2009 pentru modificarea și completarea Legii fondului rutier nr. 720-XIII din 2 februarie 1996, art. 2, al.(1), lit. a).

¹⁴ Regulamentul cu privire la constituirea și utilizarea fondului rutier, p. 2.

¹⁵ Regulamentul cu privire la constituirea și utilizarea fondului rutier, p. 35.

examinează majorarea taxei de trecere pe drumurile R. Moldova a vehiculelor neînmatriculate în republică cu 200%¹⁶.

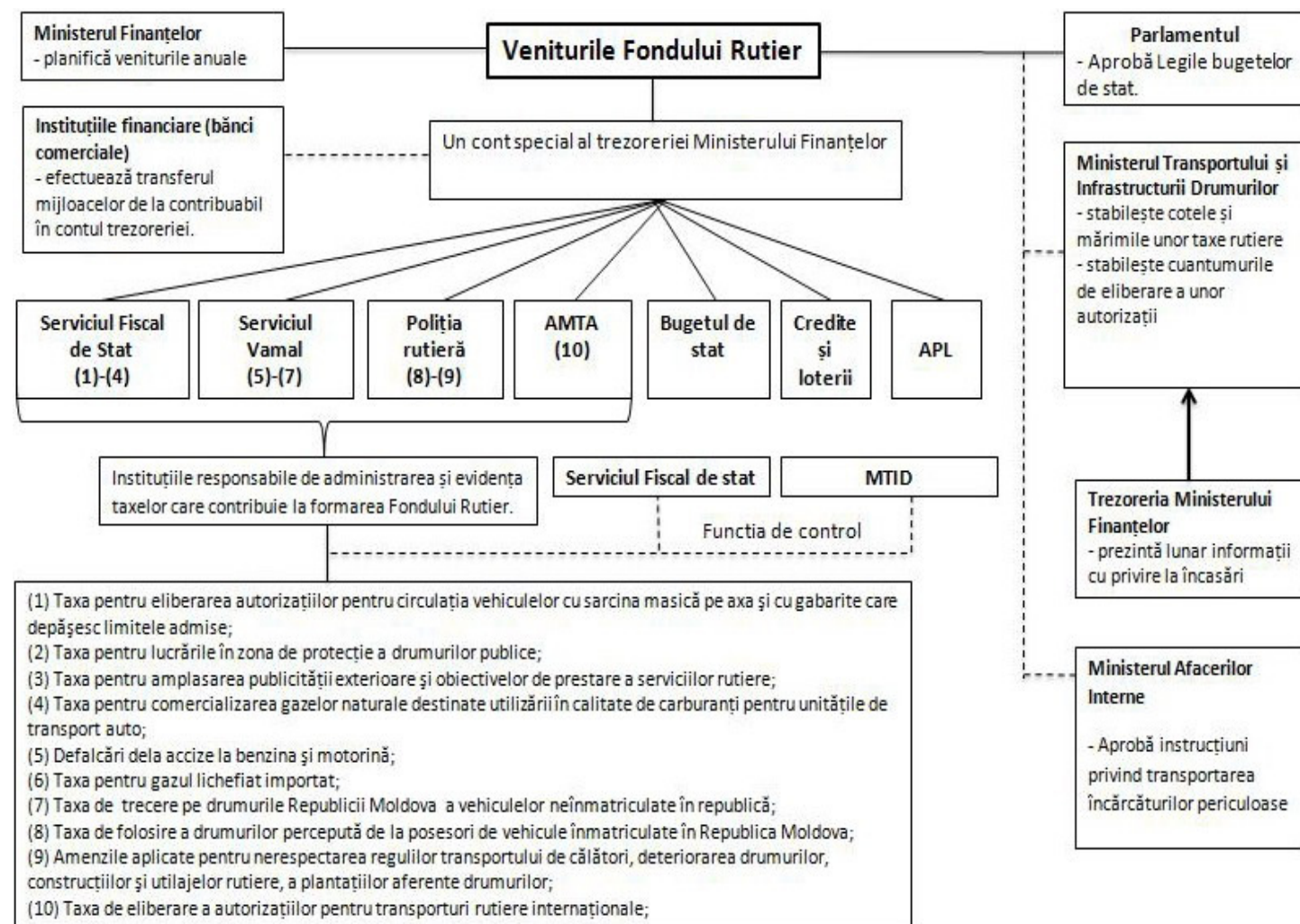
- Parlamentul aprobă în două lecturi Legile bugetelor de stat elaborate și propuse de către Ministerul Finanțelor, care include și veniturile Fondului Rutier, aceasta făcând parte integrantă a bugetului de stat.

Probleme instituționale identificate în formarea Fondului Rutier:

- *Funcția de planificare a veniturilor Fondului Rutier* aparține unei instituții diferite de cea responsabilă pentru finanțarea drumurilor. Faptul că funcția respectivă este exercitată de Ministerul Finanțelor la elaborarea Legilor anuale a bugetului de stat, iar MTID și ASD au un rol secundar în acest proces, subminează capacitatea de planificare a instituțiilor responsabile de finanțarea și executarea lucrărilor de întreținere și reparație a drumurilor.
- *Funcția de control al MTID este una limitată.* Ministerul respectiv fiind responsabil doar de controlul pentru calcularea și virarea corectă a autorizațiilor pentru transporturi rutiere internaționale, carnetelor și taxelor pentru transporturi rutiere internaționale. Prin urmare, are loc o bifurcare a responsabilităților de control dintre MTID și Inspectoratul Fiscal de Stat, acestea dublându-se pe anumite segmente.
- *Lipsește o colectare centralizată a taxelor vărsate în Fondul Rutier și administrate de o singură instituție.* La moment, numărul instituțiilor responsabile de colectarea și administrarea acestor taxe este prea mare, fapt ce complică exercitarea funcției de control și evidență asupra formării Fondului Rutier. Totodată, aceasta subminează capacitatea de planificare a veniturilor și cheltuielilor Fondului și durata acesteia, contribuie la creșterea costurilor tranzacționale, precum și afectează negativ principiul de transparență.
- *Fondul Rutier face parte integrantă a bugetului de stat.* Aceasta subminează grav autonomia financiară a instituțiilor responsabile de administrarea Fondului, precum și capacitatea acestora de a efectua planificări pe termene de peste 1 an. Acest fapt îngreunează și implementarea eficientă a prevederilor Strategiei pentru Dezvoltarea Transportului Terestru pentru anii 2008-2017.
- *Lipsa evidenței adecvate.* Poliția rutieră nu duce evidența privind vehiculele înmatriculate și plățile privind taxa de folosire a drumurilor în funcție de capacitatea cilindrică a motorului. Aceasta complică esențial procedura de planificare a veniturilor Fondului.

¹⁶ Regulamentul cu privire la constituirea și utilizarea fondului rutier, p. 10.

Schema 1. Cadrul instituțional privind formarea Fondului Rutier.



Cadrul instituțional al utilizării Fondului Rutier

Per ansamblu, instituțiile care participă la utilizarea Fondului rutier exercită funcțiile de gestiune, implementare, control și raportare. Detalierea acestora sunt enunțate mai jos, fiind descris rolul fiecărei instituții în parte. Una din problemele fundamentale depistate ține de o diviziune incertă a responsabilităților, fapt ce a dus la comasarea mai multor responsabilități în cadrul unei singure instituții generând, astfel, un vădit conflict de interese.

- Articolul 1 al Legii Fondului Rutier stipulează că Fondul este utilizat pentru finanțarea:
 - a) întreținerii, reparației și reconstrucției drumurilor publice naționale și locale;
 - b) proiectării de drumuri;
 - c) dezvoltării bazei de producție a unităților care deservește drumurile;
 - d) producerii de materiale de construcție rutieră;
 - e) procurării de tehnică și utilaj pentru întreținerea drumurilor;
 - f) lucrărilor de cercetare științifică, de proiectare și construcție în domeniu;
 - g) administrării gospodăriei drumurilor;
 - h) cheltuielilor de deservire și rambursare a împrumuturilor cu destinație specială aprobate prin lege, conform art.2 alin.(2) din prezenta lege.
- Principala instituție responsabilă de utilizarea Fondului Rutier este Ministerul Transporturilor și Infrastructurii Drumurilor, care deține funcția de administrator al infrastructurii drumurilor. Responsabilitățile acestuia sunt:
 - Elaborarea și implementarea politicilor publice în domeniul finanțării drumurilor.
 - Stabilirea normativelor pentru un kilometru de drum și lungimea totală a drumurilor pentru determinarea cuantumului mijloacelor pentru întreținerea drumurilor. Acestea se avizează de Ministerul Ecologiei, Construcțiilor și Dezvoltării Teritoriului și de Ministerul Finanțelor.
 - Aprobarea, de comun acord cu Ministerul Finanțelor, a instrucțiunilor privind clasificarea lucrărilor de întreținere, reparație și reconstrucție a drumurilor.
 - Elaborarea programelor anuale privind întreținerea și reparația drumurilor care sunt prezentate ulterior Guvernului și Parlamentului (în cadrul Legii bugetului de stat) spre aprobare.
 - Prezintă trimestrial Guvernului informația privind utilizarea fondului, volumul real de lucrări executate în conformitate cu programul aprobat de Parlament, pe un formular elaborat de Ministerul Finanțelor¹⁷.
 - Poartă răspundere pentru utilizarea fondului conform destinației.
- Administrația de Stat a Drumurilor este o întreprindere de stat creată pe lângă MTID și subordonată acestuia și îndeplinește concomitent 3 funcții majore:
 1. *Funcția de proprietar* – deține titlul de posesie asupra drumurilor naționale și locale.
 2. *Funcția de manager* – Asigură distribuirea mijloacelor alocate din Fondul Rutier către Autoritățile Publice Locale și diviziunile teritoriale ale S.A. „Drumuri” (cu capital majoritar de stat) și Î.S. „Drumuri”. Totodată, organizează tenderele pentru lucrările de reconstrucții și reparații capitale.
 3. *Funcția de executant*¹⁸ – execută majoritatea lucrărilor de întreținere a drumurilor, subcontractând întreprinderile ale S.A. „Drumuri” (cu capital majoritar de stat) și Î.S. „Drumuri”.

¹⁷ Regulamentul cu privire la constituirea și utilizarea fondului rutier, p. 41.

¹⁸ cu toate că ASD nu este executant, de jure, în cazul lucrărilor de întreținere care aproape completamente sunt efectuate de întreprinderi cu capital majoritar de stat fără organizarea licitațiilor publice, ASD-ul de facto și dobândește și funcția de

- În cazul lucrărilor de întreținere a drumurilor, ASD subcontractează întreprinderile S.A. „Drumuri” sau Î.S. „Drumuri” în dependență de porțiunea de drum, fără organizarea de tendere. În cazul lucrărilor de reparație și reconstrucții capitale, ASD selectează executantul în baza concursurilor (tendere) la care pot participa agenții economici de profil. Aceste două opțiuni de alocare a mijloacelor Fondului Rutier sunt efectuate în raport cu drumurile naționale și locale.
- Străzile sunt finanțate de către Autoritățile Publice Locale de nivelul II, luând în considerație faptul că 50% din veniturile colectate din taxa de folosire a drumurilor percepută de la posesori de vehicule înmatriculate în R. Moldova se varsă în bugetele locale (APL de nivelul II). Fondul Rutier nu finanțează străzile.
- Funcția de control asupra utilizării Fondului Rutier conform destinației este exercitată de Ministerul Finanțelor și Curtea de Conturi.
- Guvernul examinează și aprobă programele anuale ale lucrărilor de reparație și întreținere a drumurilor publice. Anual acesta publică dări de seamă privind cheltuirea resurselor Fondului Rutier.
- Parlamentul examinează și aprobă Legile bugetelor de stat, care includ și devizele de cheltuieli privind finanțarea drumurilor publice din Fondul Rutier.
- Inspekția de Stat în Construcții, instituită de către Guvern în subordinea Organului național de dirijare în construcții (Ministerul Construcțiilor și Dezvoltării Regionale), precum și celelalte organisme similare cu atribuții stabilite prin dispoziții legale, răspund de exercitarea controlului de stat asupra aplicării unitare a prevederilor legislației în domeniul calității construcțiilor, în toate etapele și componentele sistemului calității în construcții, precum și de constatarea contravențiilor și de oprirea lucrărilor executate necorespunzător¹⁹.
- Totuși, de facto, controlul calității lucrărilor ce țin de întreținerea și reparația drumurilor este efectuat de Administrația de Stat a Drumurilor. Aceasta angajează o echipă de responsabili tehnici care evaluează lucrările. ASD recepționează și lucrările de la antreprenor.
- În cadrul tenderelor finanțate din sursele externe, finanțatorii (ex. Banca Mondială) angajează un consultant internațional care avizează toate procurările. Totodată, lucrările de întreținere și reparație a drumurilor sunt recepționate de o companie privată, care efectuează controlul calității.
- În scopul fortificării capacităților instituționale ale Administrației de Stat a Drumurilor, unii finanțatori (ex. Banca Mondială) angajează o companie financiară internațională în scopul efectuării auditului financiar al întreprinderii.
- Controlul asupra virării integrale și la timp a accizelor și taxelor în fond revine organelor Ministerului Finanțelor²⁰ (Inspectoratul Fiscal de Stat).
- Consiliul Fondului Rutier este un organ consultativ, deciziile lui având caracter de recomandare, și are ca sarcină consolidarea eforturilor organelor investite cu atribuții în domeniul rutier, precum și stabilirea unor obiective și măsuri coordonate în vederea planificării lucrărilor de reparație și întreținere a drumurilor publice și utilizării eficiente a

"executant". În condițiile persistenței unor asemenea deficiențe sistemice, precum dependența politică și decizională a ASD-ului față de Guvern și lipsa competiției de piață în domeniul executării lucrărilor de întreținere, emergența unui "conflict de interese" vădit între ipostazele de "manager" și "executant" este practic inevitabilă.

¹⁹ Lege nr. 721 din 02.02.1996 privind calitatea în construcții, art. 31, al. (1).

²⁰ Lege nr. 138 din 29.12.2009 pentru modificarea și completarea Legii fondului rutier nr. 720-XIII din 2 februarie 1996, art. 8, al. (1).

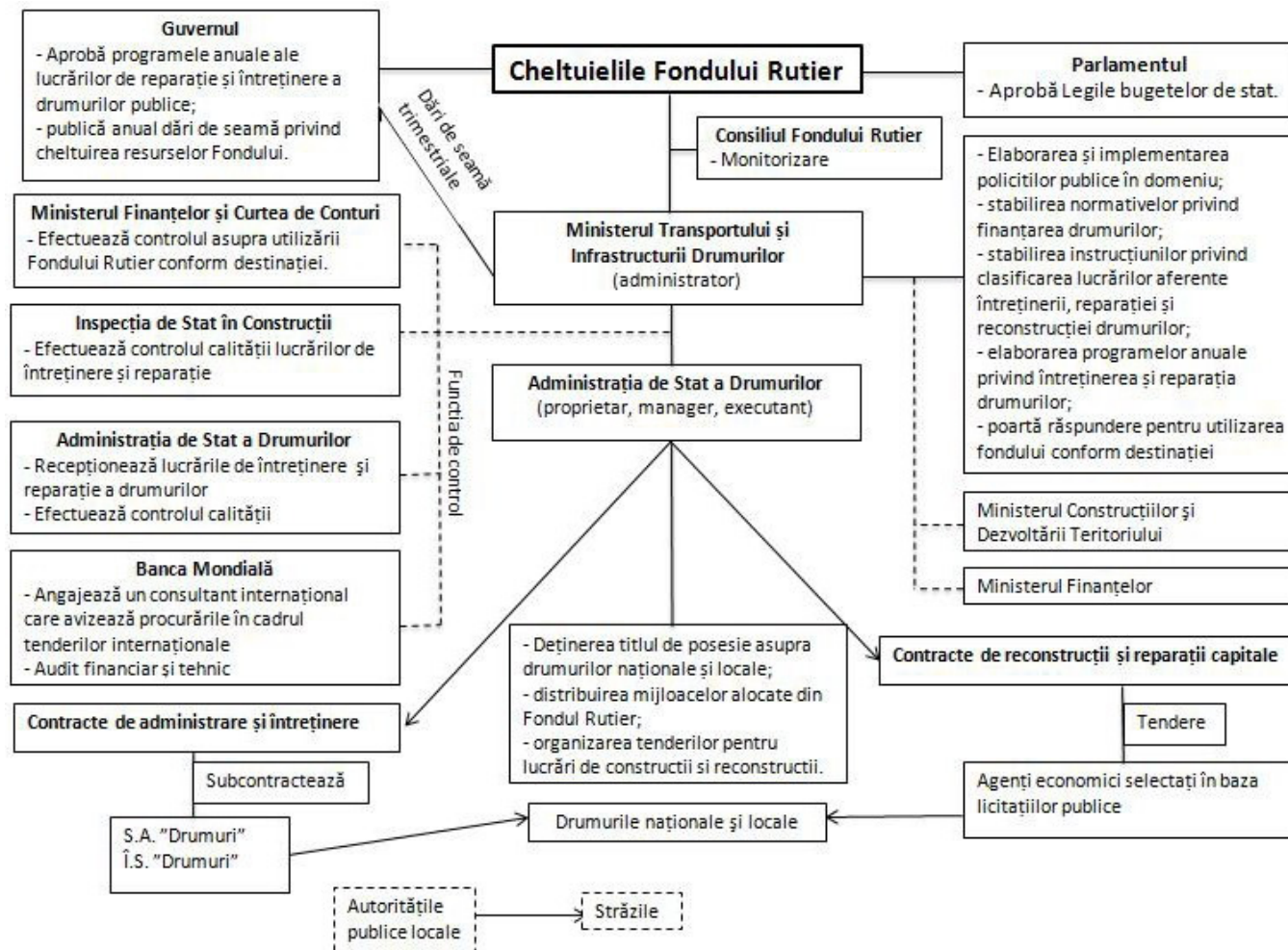
mijloacelor²¹. Totuși, necesitatea formării Consiliului respectiv figura în agenda guvernării încă din 2008, odată cu aprobarea Strategiei pentru Dezvoltarea Transportului Terestru pentru 2008-2017.

Probleme instituționale identificate în utilizarea Fondului Rutier:

- *Conflict de interese.* Administrația de Stat a Drumurilor deține simultan 3 funcții majore: cea de proprietar, manager și executant în raport cu lucrările de întreținere și reparație a drumurilor. Conflictul de interese apare dintre funcția de manager și executant, fapt ce creează posibilități de delapidări de fonduri destinate finanțării drumurilor și subminează eficiența și calitatea lucrărilor. Mai mult ca atât, pentru lucrările finanțate din sursele interne, ASD îndeplinește și funcția de control al calității lucrărilor, fapt ce creează un dublu conflict de interese.
- *Lipsa unor stipulări exprese privind controlul calității lucrărilor de întreținere și reparație a drumurilor.* Principiul auditului calității lipsește cu desăvârșire în Legea Fondului Rutier și în Regulamentul cu privire la utilizarea Fondului Rutier. Singura lege care reglementează chestiunea respectivă este Legea cu privire la calitatea în construcții care, la rândul ei, nu este adaptată la aspectele infrastructurii rutiere. Astfel, rămân incerte criteriile de evaluare a calității lucrărilor de reparații a drumurilor și alte aspecte privind efectuarea periodică a auditului calității drumurilor.
- *Lipsește o instituție independentă care să fie responsabilă de recepționarea lucrărilor de întreținere și reparație a drumurilor.* Conform principiilor adoptate de Federație Internațională a Inginerilor în Construcții (FIDIC), lucrările se recepționează de către o instituție independentă din punct de vedere financiar și instituțional în scopul evitării unor eventuale conflicte de interese.
- *Participarea limitată a companiilor la tendere.* La moment, toate lucrările de întreținere a drumurilor, care formează circa 70% din cheltuielile totale din Fondul Rutier, sunt executate fără organizarea tenderelor. Aceste contracte sunt preluate automat de către întreprinderile S.A. "Drumuri" și Î.S. "Drumuri", fiind subcontractate de Administrația de Stat a Drumurilor.
- *Consiliul Fondului Rutier are o funcție consultativă și o pondere mică în influențarea deciziilor privind alocarea mijloacelor financiare din Fond.* Conform Regulamentului Consiliului Fondului Rutier propunerile și recomandările acestuia au doar rol consultativ. Totodată, același Regulament stipulează că una din atribuțiile acestuia țin de coordonarea programului anual de repartizare a mijloacelor Fondului. Prin urmare, această contradicție seamănă și mai multă incertitudine privind activitatea acestui Consiliu. Totodată, Consiliul evaluează și monitorizează utilizarea Fondului Rutier, însă, având doar un rol consultativ, acesta nu poate influența esențial disciplina privind utilizarea Fondului.

²¹ Regulamentul Consiliului Fondului Rutier, p. 11.

Schema 2. Cadrul instituțional privind utilizarea Fondului Rutier.



Capitolul 3: Formarea Fondului Rutier: transparență și echitate fiscală

Mecanismul de formare a Fondului Rutier are o importanță crucială pentru politica statului în domeniul finanțării drumurilor. Totodată, aspectele ce țin de transparență și echitate fiscală trebuie să constituie criteriile de bază la definirea bazei impozabile și presiunii fiscale necesare acumulării veniturilor în fond. La rândul său, aceasta are un impact fundamental asupra nivelului de transparență și echitate fiscală în ceea ce ține de alocarea resurselor din Fond și, respectiv, a eficienței politicilor de finanțare a drumurilor.

Problemele formării Fondului Rutier în Republica Moldova

În Republica Moldova, finanțarea drumurilor este asigurată de un Fond Rutier de prima generație constituit în 1996, funcționarea căruia este reglementată de Legea Fondului Rutier²². Schema instituțională a formării Fondului Rutier și sursele de venit ale acestuia au fost prezentate în Capitolul 2. Veniturile Fondului formează părți componente ale capitolului general de venituri ale bugetului de stat, fapt ce determină câteva carențe fundamentale ale actualului concept de formare și distribuire a Fondului:

- ***Lipsa autonomiei financiare și incapacitatea planificării pe termen mai mare de un an.*** Bariera respectivă este una majoră pentru demararea proiectelor de finanțare a drumurilor pe termen mediu și lung, după cum se practică în majoritatea statelor europene. Deoarece veniturile destinate Fondului se aprobă o dată pe an, iar pe durata anului de gestiune au loc câteva rectificări a bugetului de stat și a Fondului inclusiv, se menține în permanență o incertitudine asupra perspectivelor pe termen mai lung de un an privind finanțarea drumurilor. Cel mai elocvent exemplu în acest sens îl servește (ne)implementarea Strategiei infrastructurii transportului terestru pe anii 2008-2017²³, care, pe lângă insuficiența resurselor financiare, este tergiversată de incapacitatea planificării veniturilor necesare pentru acoperirea cheltuielilor aferente reparației drumurilor pe termenul preconizat.
- ***Până în prezent nu a fost pus la punct un sistem eficient de prognozare a încasărilor la Fondul Rutier.*** Una din cauzele majore este că nu există o bună evidență a mijloacelor de transport înmatriculate în Republica Moldova. Datele oferite de Direcția Poliție Rutieră diferă semnificativ de cele ale Ministerului Dezvoltării Informaționale și Telecomunicațiilor. De asemenea, nu există un sistem operativ de informare privind virarea taxelor rutiere de către deținătorii mijloacelor de transport înmatriculate în Republica Moldova. Aceste deficiențe au fost semnalate în repetate rânduri (Curtea de Conturi, Hotărârea nr.21 din 20.04.2007 „Privind raportul asupra formării și eficienței utilizării Fondului Rutier în perioada anilor 2005-2006 (9 luni) și raport anual 2007, pag. 72). În același timp, atât Inspectoratul Fiscal de Stat, cât și Î.S. „Registru” și Ministerul Transporturilor și Infrastructurii Drumurilor, nu ne-au putut oferi datele privind încasările din taxa pentru utilizarea drumurilor, dezagregate pe tipuri de mijloace de transport. Lipsa acestor informații – motivul oficial invocat de instituțiile vizate – împiedică evaluarea netă a echității fiscale ce derivă din raportul dintre contribuțiile vărsate în Fond și impactul autovehiculelor asupra uzurii infrastructurii rutiere. Totodată, deficiența

²² Lege nr. 720 din 02.02.1996 fondului rutier.

²³ HG nr. 85 din 01.02.2008 cu privire la aprobarea Strategiei infrastructurii transportului terestru pe anii 2008-2017.

respectivă subminează esențial capacitatea de prognozare a veniturilor, având un impact negativ și asupra eficienței utilizării Fondului rutier.

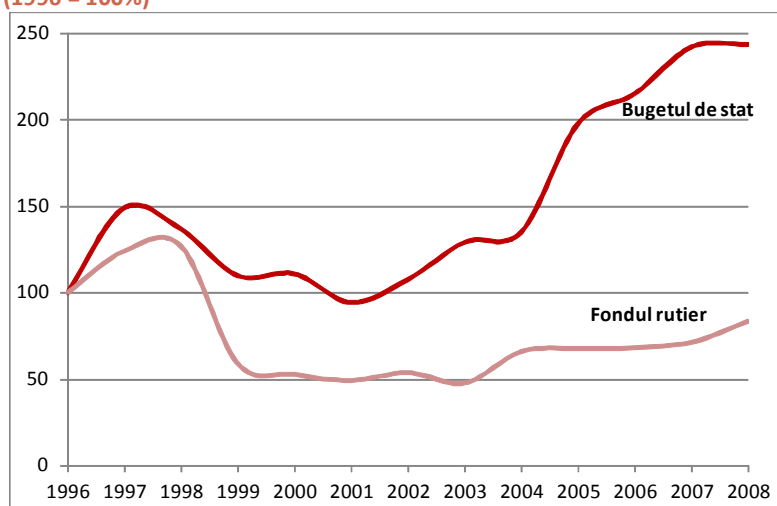
- **Numărul mare de mijloace de transport care nu sunt supuse reviziei tehnice.** Aceasta reduce în mod direct și esențial încasările în Fondul Rutier. Conform informației Curții de Conturi, în anul 2006 erau 81545 unități de transport care nu au întrunit condițiile tehnice pentru participarea la trafic (18,2% din cele înregistrate), iar 39626 nu au fost prezentate pentru a trece revizia tehnică (8,9% din totalul celor înregistrate, Curtea de Conturi, raport anual 2006).

Prin urmare, dependența financiară și instituțională a Fondului de puterile legislative și executive a determinat insuficiența cronică a resurselor financiare destinate finanțării drumurilor chiar de la înființarea acestuia. Deși una din principalele surse de venit a Fondului o constituie încasările din accizele la carburanți, care au reprezentat, în mod constant, cea mai mare pondere din total venituri, *de facto* în Fond se direcționau doar o parte din acele încasări. Ponderea respectivă se decidea anual de către Guvern, ceea ce nu a permis Fondului să crească în corelație cu creșterea volumului traficului intern și, respectiv, a încasărilor din accizele la carburanți și uzura drumurilor. Prin urmare, ponderea încasărilor la Fond în total venituri la bugetul de stat s-a diminuat de la 4,8% în 1996, până la 1,7% în 2008, în timp ce volumul importurilor de carburanți și a parcursului mărfurilor cu transport rutier, în aceeași perioadă a crescut de circa 3 ori²⁴.

Deși încasările la Fondul Rutier, în perioada 1996-2008, în termeni nominali, au crescut de 4,3 ori, în termeni reali (1996 = 100%) acestea s-au diminuat și nu au depășit nivelul înregistrat de până la criza regională din 1998-1999. Graficul 5 ilustrează trendul descendent al veniturilor Fondului în paralel cu dinamica ascendentă a veniturilor la bugetul de stat în perioada respectivă. Aceasta relevă faptul că insuficiența resurselor financiare destinate finanțării drumurilor nu a fost cauzată de înrăutățirea situației finanțelor publice, ci mai curând de politicile promovate de Guvern din anii respectivi. Această afirmație este relevantă, în special, pentru perioada creșterii economice relativ robuste din perioada 2001-2008, timp în care Guvernul nu a reușit sau nu a manifestat voința politică necesară readucerii Fondului Rutier la nivelul de până la criza din 1998 și creșterea ulterioară a acestuia. Discrepanța dintre acumulările în Fond și veniturile totale a început să crească pronunțat din 2005, resursele alocate acestuia fiind destinate, preponderent, lucrărilor de întreținere a drumurilor efectuate pe durata anului de gestiune. Prin urmare, observăm că insuficiența resurselor financiare necesare finanțării lucrărilor de reparație a drumurilor are la bază un factor mult mai fundamental decât insuficiența veniturilor acumulate la bugetul de stat: miopia Guvernării în raport cu modernizarea infrastructurii drumurilor rutiere și, respectiv, lipsa voinței politice de a aloca în Fond suficiente resurse pentru atingerea acestui obiectiv.

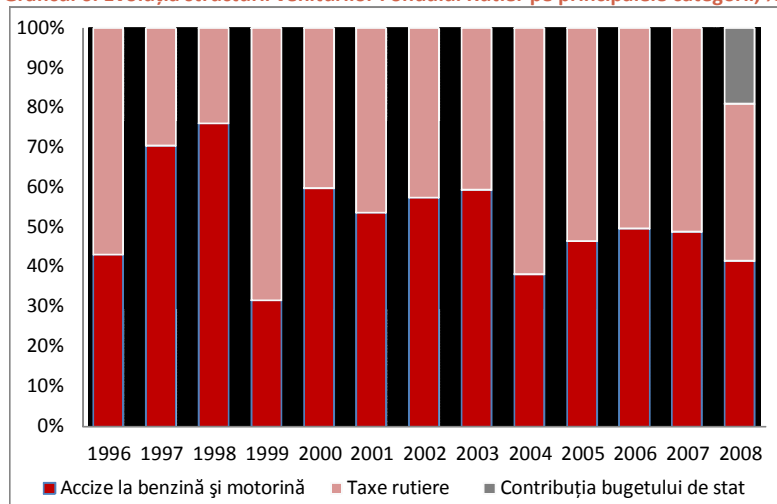
²⁴ Datele Biroului Național de Statistică al Republicii Moldova.

Graficul 5. Evoluția încasărilor la Fondul Rutier și a veniturilor totale ale bugetului de stat, în termeni reali (1996 = 100%)



Sursa: Ministerul Finanțelor, calculele EG

Graficul 6. Evoluția structurii veniturilor Fondului Rutier pe principalele categorii, %



Sursa: Ministerul Finanțelor.

Cât de echitabilă și transparentă este formarea Fondului Rutier?

Formarea Fondului rutier în Republica Moldova este bazată pe 3 surse principale de venit: accizele la benzină și motorină, taxele rutiere și contribuții de la bugetul de stat (pentru mai multe detalii vezi Capitolul 2). Potrivit Graficul 6 observăm că, deși până în 2004 accizele la carburanți au servit principala sursă de venit a Fondului (cu excepția anilor de criză 1996 și 1999), în anii următori ponderea taxelor rutiere a început să prevaleze, iar în 2008 acestea au constituit o pondere similară cu cea a accizelor. Cauzele majore a acestor evoluții au constat în majorarea taxelor rutiere din 2004, precum și deciziile arbitrare a Guvernului de a aloca în Fond, de la an la an, diferite ponderi din totalul încasărilor din accize la carburanți. Principiile echității la formarea Fondului au fost afectate de faptul că în pofida creșterii volumului și ponderii taxelor rutiere în structura veniturilor la Fond, cheltuielile pentru reparația capitală a drumurilor s-au diminuat atât ca volum, cât și ca pondere (excepție servește anul 2008, o serie de lucrări de reparație au fost finanțate din transfer direct de la bugetul de stat în Fond). Aceasta înseamnă că pe parcursul acestor ani, povara întreținerii drumurilor

în urma exploatării tot mai intense de către unele mijloace de transport, s-a transpus tot mai mult asupra acelor conducători de mijloace de transport care, contribuind prin taxe rutiere ce nu depind de parcurs, nu în mod necesar au contribuit major la uzarea drumurilor.

Un aspect important care a afectat negativ nivelul de transparență la formarea Fondului Rutier, până în decembrie 2009, a constat în lipsa prevederilor clare în legislație privind cota din încasările totale din accizele la carburanți care revine Fondului. Aceasta a condiționat lipsa unei predictibilități decizionale și a subminat capacitatea de a planifica pe termen lung a unor proiecte de anvergură. Problema respectivă a fost soluționată la finele anului 2009²⁵ când s-a decis ca din volumul total al defalcărilor din accize la benzină și motorină către Fondul Rutier să fie direcționate nu mai puțin de 50% în anul 2010, 65% în anul 2011, 80% în anul 2012 și în anii următori volumul total al accizelor.

²⁵ Lege nr. 138 din 29.12.2009 pentru modificarea și completarea Legii fondului rutier nr. 720-XIII din 2 februarie 1996.

Capitolul 4: Utilizarea Fondului Rutier: eficiență economică și transparență bugetară

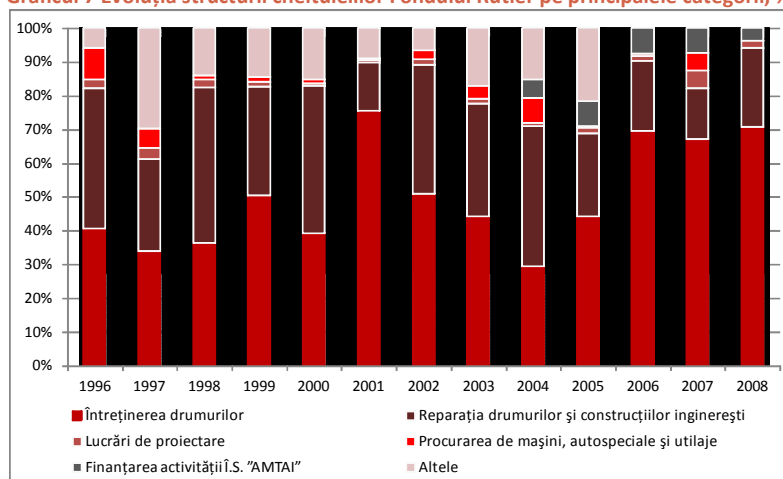
Deși se invocă, de nenumărate ori, că factorul fundamental care tergiversează proiectele de întreținere și reparație a drumurilor publice din Republica Moldova este insuficiența resurselor financiare, o altă cauză fundamentală ține și de deficiențele privind eficiența și transparența utilizării Fondului Rutier. Insuficiența resurselor financiare pentru finanțarea drumurilor este comună pentru majoritatea statelor europene, deoarece ratele de creștere a traficului rutier și, respectiv, a uzurii drumurilor, din ultimii ani, a depășit practic de două ori ratele de creștere a economiilor naționale. Pentru a face față presiunilor crescânde privind necesitatea întreținerii drumurilor în raport cu mijloacele financiare disponibile la moment, majoritatea statelor au recurs la reformarea mecanismelor de finanțare a drumurilor în direcția eficientizării și transparentizării acestora. În Republica Moldova, de când a fost creat Fondul Rutier (1996) conceptul de funcționare a acestuia nu a fost îmbunătățit până la finele anului 2009²⁶.

Eficiența și transparența utilizării Fondului Rutier

Timp de circa 14 ani, nu au fost întreprinse măsuri consecvente în direcția eficientizării mecanismului de finanțare a drumurilor și a majorării bugetului pentru reparația capitală a drumurilor. Aceasta a dus la înrăutățirea esențială a drumurilor publice. Una din cauzele „superficiale” a degradării atât de rapide a infrastructurii rutiere a fost că economia în ansamblu și traficul rutier a crescut mult mai rapid decât cheltuielile pentru întreținerea acestei infrastructuri (vezi Capitolul I).

Deci, în ultimă instanță, incapacitatea financiară a Fondului Rutier din Republica Moldova de a face față necesităților de finanțare a drumurilor constă în dependența prea puternică a acestuia de schimbările priorităților puterii centrale.

Graficul 7 Evoluția structurii cheltuielilor Fondului Rutier pe principalele categorii, %



Sursa: Ministerul Finanțelor

Pe parcursul ultimilor ani, în structura cheltuielilor Fondului Rutier (Graficul 7), ponderile majore le dețin activitățile de întreținere și, mult mai puțin, de reparație a drumurilor. În 2008, pentru întreținere s-au alocat 70,6% din total cheltuieli din Fond, iar pentru reparații – 23,5%, altor categorii de cheltuieli revenind o pondere neînsemnată. O înclinație atât de pronunțată a politicii de finanțare

²⁶ Lege nr. 138 din 29.12.2009 pentru modificarea și completarea Legii fondului rutier nr. 720-XIII din 2 februarie 1996.

a drumurilor spre lucrări de întreținere este explicată, în mare parte, de insuficiența mijloacelor financiare destinate reparațiilor capitale a drumurilor. Prin urmare, creșterea gradului de uzură a drumurilor necesită cheltuieli crescânde pentru întreținerea acestora. În 2008 volumul lucrărilor de întreținere a drumurilor a constituit circa 1160 EURO/km - un nivel net inferior majorității statelor europene. Deși indicatorul respectiv este aproximativ echivalent cu cel înregistrat de Letonia, Lituania, Polonia, Slovacia²⁷, calitatea drumurilor moldovenești rămâne net inferioară. Acest fapt este determinat de necesitățile crescânde de întreținere a drumurilor publice, drept urmare a degradării constante a acestora și a insuficienței proiectelor de reparații capitale a drumurilor. Mai mult ca atât, insuficiența investițiilor în reparațiile capitale ale drumurilor contribuie la creșterea exponențială a cheltuielilor pentru întreținerea acestora, adeseori acestea depășind chiar și valoarea investițiilor necesare pentru repararea capitală a porțiunilor respective de drum. Totuși, pe parcursul următorilor 2-3 ani, grație suportului finanțatorilor și donatorilor externi, dar și a recentelor modificări legislative²⁸ mărirea Fondului Rutier se așteaptă că va crește substanțial. Prin urmare, odată cu creșterea încasărilor, una din prioritățile de bază trebuie să fie reorientarea politicii de finanțare a drumurilor în direcția majorării ponderii proiectelor de reparații capitale a drumurilor naționale. Potrivit Strategiei Dezvoltării Transportului Terestru pentru anii 2008-2017, volumul total de investiții necesare pentru revitalizarea infrastructurii rutiere din R. Moldova este de aproximativ 2 miliarde dolari SUA. Însă, potrivit estimărilor noastre până în 2017 Fondul Rutier va putea fi acoperit în proporție de numai 40%-45% din taxele și impozitele acumulate. Prin urmare, restul necesarului de investiții (55%-60%) urmează a fi suplinit din credite externe. Totuși pe termen lung creditele externe nu reprezintă o soluție.

Nedumeriri evidente trezește și finanțarea Î.S. "Agenția Moldovei Trafic Auto Internațional" direct din Fondul Rutier în perioada 2004-2008. Activitatea Î.S. "AMTAI" nu se încadrează la nici o categorie de cheltuieli permisă de legislație²⁹, aceasta fiind responsabilă de eliberarea autorizațiilor pentru transportarea de mărfuri și pasageri peste hotare. Prin urmare, finanțarea unei întreprinderi de stat direct din Fondul Rutier poate fi considerată ilegală. Or, conform articolului 42 din Regulamentul cu privire la constituirea și utilizarea Fondului Rutier³⁰, "Fondul are destinație specială și nu poate fi supus confiscării sau cheltuit în alte scopuri decât cele prevăzute la pct. 35 din prezentul Regulament". Și mai multe nedumeriri trezește felul în care au fost alocați 10,1 mil. lei din Fond către Î.S. "AMTAI" în 2008, pentru ca la un interval de 1,5 luni, la data de 19 februarie 2008, aceasta să fie dizolvată prin hotărâre de Guvern³¹.

Analiza rezultatelor licitațiilor publice organizate de Administrația de Stat a Drumurilor

Un alt punct nevralgic al sistemului actual de utilizare a Fondului rutier ține de transparența procedurii de organizare a licitațiilor publice organizate de ASD cu scopul de achiziționare a serviciilor de reabilitare, reparație sau construcție a drumurilor. O analiză atentă a acestora a scos la iveală o serie de chestiuni interesante ce țin atât de respectarea legislației în vigoare cât și echitatea distribuției mijloacelor financiare atât din Fondul Rutier, cât și din surse ale bugetului de stat.

²⁷ Administrația Internațională a Drumurilor (IRF).

²⁸ Lege nr. 138 din 29.12.2009 pentru modificarea și completarea Legii fondului rutier nr. 720-XIII din 2 februarie 1996, art. 2, al. (1), litera a).

²⁹ Lege nr. 720 din 02.02.1996 fondului rutier, art. 1, (1).

³⁰ Hotărâre nr. 893 din 26.06.1996 pentru aprobarea Regulamentului cu privire la constituirea și utilizarea fondului rutier.

³¹ Hotărâre nr. 153 din 14.02.2008 privind dizolvarea întreprinderii de Stat "Agenția Moldovei Trafic Auto Internațional".

În pofida faptului că, conform legislației mijloacele Fondului Rutier pot fi alocate în exclusivitate drumurilor incluse în lista drumurilor publice naționale și locale, ASD a alocat în urma unei licitații publice peste 3 milioane de lei pentru construcția drumului de acces spre mănăstirea din satul Nicoreni.

De asemenea trezește nedumeriri costurile exagerate ale lucrărilor de reparație a drumurilor locale raportate la costurile de reabilitare a unor porțiuni de drum național. Spre exemplu, pentru reparația unui kilometru pe drumul local L339 dintre satele Ustia și Molovata a costat 3,73 milioane lei, în timp ce reabilitarea unui kilometru din drumul național M1 ce leagă vama Leușeni cu orașul Chișinău s-au alocat 3,88 milioane lei³². Diferențele mici de costuri pentru lucrări de amploare diferită, dau de bănuț atât asupra calității lucrărilor de reabilitare a drumurilor naționale, strategic importante pentru Republica Moldova, cât și asupra corectitudinii utilizării mijloacelor financiare în reparația unor drumuri locale intercomunale. Suma alocată pentru reparația acestui drum local trezește și mai mari nedumeriri având în vedere faptul că pentru lucrările de reabilitare a drumului Comrat-Cimișlia (M3 Chișinău-Cimișlia-Vulcănești-Giurgiulești - frontiera cu România, km 62-93) pentru un kilometru de drum au fost alocate doar 692 mii de lei, iar pentru lucrările de reparație a drumului L75 Tîrnova-Baraboi-Rîșcani, km 18-24,4, drum de acces spre centrul raional, pentru un km de drum s-au alocat doar 587 mii de lei.

În materie de record de mijloace financiare alocate pentru reparația drumurilor, locul de frunte este ocupat de drumul R20 Rezina – Orhei – Călărași km 0-46, care oricum rămâne unul din cele mai proaste drumuri din țară. Pentru reparația acestei porțiuni de drum Administrația de stat a Drumurilor a încheiat cu compania S.R.L. "Quadro Design Plus" un contract de prestări servicii în valoare de 393 milioane lei, sau aproximativ 8,5 milioane de lei pe un kilometru de drum reparat, cu finanțare din bugetul de stat. Pentru comparație, reconstrucția unui kilometru de drum bituminos de talie națională costă în Estonia costă 150 mii dolari SUA (1,89 milioane lei), iar în Spania costurile pentru astfel de lucrări pot ajunge chiar și la suma de 55 mii dolari SUA (684 mii lei)³³.

Eficiența și transparența programelor de finanțare a drumurilor publice

Conform Legii Fondului Rutier modul de distribuire a mijloacelor Fondului se aprobă anual de Guvern. Cel puțin jumătate din aceste fonduri trebuie să fie utilizate pentru finanțarea drumurilor naționale.

O analiză a acestor programe pe perioadă 2007-2009 relevă o serie de chestiuni interesante.

În desemnarea câștigătorilor de tendere publice pentru efectuarea lucrărilor de reparație a drumurilor criteriul principal este costul oferit de efectuare a lucrărilor. Aspectele de calitate, de înzestrare cu tehnică și capital uman, istorie financiară etc., au o importanță secundară în sistemul de achiziții publice în sfera infrastructurii rutiere (ca și în multe alte sectoare din Moldova). Această

³² Acest exemplu este folosit nu pentru a pune sub îndoielă corectitudinea prețurilor, ci doar pentru a arăta că felul în care se prioritizează lucrările la infrastructură rutieră deseori lasă de dorit. Astfel, considerăm că sporirea investițiilor pe un sector de drum ce leagă Republica Moldova cu coridoarele auto internaționale este strategic mai important atât din punct de vedere a poziționării Republicii Moldova în rețelele de transport interstatale cât și ca beneficiu economic obținut ulterior. *(Pasaj introdus ca urmare a dezbatărilor publice din cadrul mesei rotunde la care a fost lansat prezentul studiu)*

³³ ROCKS Unit Costs Database, Banca Mondială

situație creează premise pentru aranjamente necompetitive între companiile participante. Totodată, de multe ori este revizuit prețul inițial oferit după câștigarea concursului.

Deși, Guvernul este obligat să publice rapoarte anuale privind utilizarea mijloacelor Fondului Rutier, Guvernul evită să facă acest lucru. Această informație de interes public este ferită de public, lucru care împiedică monitorizarea și evaluarea publică a modului de utilizare a mijloacelor din Fondul Rutier.

Sporirea volumului de mijloace financiare acumulate în Fondul Rutier nu a adus cu sine o planificare mai bună a utilizării acestora și de multe ori a ignorat Planul de investiții pentru reabilitarea drumurilor parte a Strategiei dezvoltării transportului terestru. Astfel, programele anuale 2007-2009 relevă o atenție preponderentă acordată reabilitării drumurilor locale în detrimentul drumurilor naționale – mai mult de jumătate de fonduri destinate lucrărilor de reabilitarea și întreținere au fost direcționate spre finanțarea drumurilor locale.

Această practică a devenit îndeosebi prevalentă în anii 2008-2009, când în programele anuale au fost incluse o serie de drumuri locale fără ca să fie indicate clar segmentele de drum care urmau să fie reabilitate, fie niște segmente foarte scurte. O asemenea situație demonstrează două probleme esențiale:

- resursele limitate au fost direcționate spre un număr mare de drumuri locale (într-o stare extrem de rea) pentru unele reparații selective și, respectiv, nicidecum nu puteau să aibă oarecare impact esențial acestor drumuri locale;
- numărul mare de drumuri locale supuse reparațiilor cosmetice selective și ignorarea drumurilor naționale anvizate de Strategia dezvoltării transportului terestru demonstau lipsa prioritizării utilizării mijloacelor Fondului în vederea dezvoltării infrastructurii necesare modernizării economice și sociale, dar și supunerea procesului decizional privind utilizarea mijloacelor unor interese de conjunctura politică sau electorală.

Astfel, în 2009 pentru reabilitarea drumurilor naționale (de fapt, un singur drum – M2) au fost preconizate mai puțin de o cincime (19%) din mijloacele totale ale Fondului destinate lucrărilor de întreținere. Doar nesemnificativ mai puțin din volumul total au fost destinate reparației îmbrăcămintei rutiere la drumuri secundare de acces la unele sate. Respectiv, aproape 14% din mijloacele respective au fost direcționate spre reparația drumului de acces la satul Holercani. Este de prisos să reamintim ce „importanța strategică” are satul respectiv pentru modernizarea infrastructurii rutiere din Republica Moldova. Totodată, 22% din mijloacele de întreținere au fost destinate reparației a 2 poduri. Important de menționat, că unul din aceste poduri a fost de fapt construit, dar nu reparat; pe deasupra, acesta nici nu face parte din lista drumurilor pasibile finanțării din Fondul Rutier³⁴.

Prioritățile de dezvoltare fiind lăsate oarecum la o parte, considerentele politice au fost cele care aparent au influențat într-un mod considerabil deciziile investiționale privind utilizarea mijloacelor pentru reparația drumurilor locale. Conform programelor anuale de activitate 2008-2009, o parte covârșitoare (70%) a mijloacelor destinate reparației drumurilor locale a fost direcționată spre

³⁴ Programul de repartizare a mijloacelor fondului rutier pe anul 2009, HG nr. 109 din 09.02.2009.

localitățile în care partidul de guvernământ de atunci deținea puterea. Ca regulă, drumurile de acces la sate au fost reparate și ele în cazuri care satele respective au fost controlate de partidul de guvernământ. În 2009, satul Țânțăreni (r. Telenești) a fost în general favorizat într-o manieră ieșită din comun. Construcția (cu toate că Programul anual vorbea de reparația) podului, care în general nu făcea parte din lista infrastructurii pertinente finanțării din Fondul Rutier, s-a făcut de două ori. De la început prin Hotărârea secretă a Guvernului nr.970 din 11.08.2008, iar mai târziu în 2009 prin Fondul rutier (programul anual 2009, Hotărâre nr. 109 din 09.02.2009). Aceasta a făcut costul final al acestei lucrări să depășească cifra halucinantă de 10 mln. MDL.

Finalmente, toate aceste încălcări se încadrează în următoarele caracteristici definitorii:

- **Utilizarea contrar destinației a mijloacelor Fondului Rutier.** Inclusiv, aceste mijloace au fost utilizate pentru acoperirea cheltuielilor administrative care nu au nici o legătură cu administrarea infrastructurii rutiere. De exemplu, în 2001 Ministerul Transporturilor și Comunicațiilor au utilizat 2 milioane de lei în asemenea scopuri. În același an, pentru întreținerea Administrației de Stat a Drumurilor au fost admise supra-cheltuieli în mărime de 3,9 milioane MDL acoperite din Fondul Rutier (Curtea de Conturi, raport anual 2001, pag. 22). Abateri de la utilizarea Fondului Rutier contrar destinației au loc, dese ori, în ajunul campaniilor electorale, când importanța politică a finanțării drumurilor naționale se diminuează în favoarea celor locale, sau pe timp de criză economică, când Guvernul poate "pune mâna în buzunarul" Fondului pentru a acoperi unele găuri temporare în buget (ex: plata salariilor).
- **Încălcarea procedurilor de achiziție a utilajului, materialelor și consumabilelor utilizate în lucrările de întreținere și reparație a drumurilor.** Aceasta se referă atât la achiziții relativ mici ca volum (Curtea de Conturi, raport anual 2001, pag. 23, raport anual 2006 pag.21-23), cât și la cele foarte mari (Curtea de Conturi, raport anual 2004, pag.23).
- **Depășirea esențială a limitelor alocațiilor pentru efectuarea lucrărilor, fără asigurarea unui control managerial riguros asupra acestora.** Finalmente, această deficiență generează riscuri esențiale pentru bugetul public, deoarece companiile executoare ale lucrărilor dețin creanțe care trebuie onorate de Guvern. De exemplu, numai în anul 2008 Administrația de Stat a Drumurilor a admis supra-cheltuieli în valoare de peste 60 milioane MDL (Curtea de Conturi, raport anual 2008, pag.31).
- **Încălcarea procedurilor de contractare și de luare în primire a lucrărilor efectuate.** În particular, unele contracte nu conțin clauze cu privire la perioada de garanție, ceea ce în mod inevitabil restrânge posibilitățile de control din partea beneficiarului asupra calității lucrărilor executate. De asemenea, reabilitarea unor importante drumuri naționale și internaționale (în particular M-1 Chișinău-Leușeni sau drumul M-3 pe porțiunea „Răzeni - Valea Perjei”) a fost efectuată fără semnarea proceselor verbale de predare-primire a lucrărilor (Curtea de Conturi, raport anual 2008, pag.32, pag.70).

Distribuția în profil raional a mijloacelor financiare din Fondul Rutier

Drumurile locale sunt într-o stare și mai proastă decât cele naționale. Mecanismul de finanțare a drumurilor locale a rămas ambiguu din punct de vedere legal și neviabil din punct de vedere economic. Astfel, în timp ce Legea drumurilor stipulează clar că administrarea, întreținerea și repararea drumurilor locale și a străzilor se efectuează de către autoritățile administrației publice

locale³⁵, conform legii Fondului Rutier finanțarea drumurilor locale este asigurată din Fond. Totodată, finanțarea drumurilor locale de către APL, de facto, este extrem de complicată din cauza bazei impozabile locale mici și, respectiv, a posibilităților financiare limitate a APL. Totodată, povara întreținerii drumurilor publice locale, conform actualei clasificări, asupra bugetelor locale este relevantă de faptul că 65,4% din lungimea totală a drumurilor publice constituie drumuri locale. Drept urmare a incapacității de finanțare a drumurilor locale de către bugetele locale, mijloacele financiare necesare sunt alocate APL-urilor din Fondul Rutier, fiind aprobate anual prin hotărâri de Guvern. Un asemenea mecanism de finanțare centralizată a drumurilor locale creează o serie de deficiențe privind eficiența utilizării mijloacelor alocate, principalele din care sunt:

- Autoritățile publice locale nu poartă răspundere directă (accountability) în fața utilizatorilor de drumuri pentru modul în care sunt gestionate resursele financiare alocate.
- Finanțarea drumurilor locale poate fi supusă manipulărilor politice (atitudine mai generoasă față de comunitățile conduse de primari loiali puterii, bruiaje politice la finanțarea unor drumuri locale, creșterea sumelor alocate finanțării drumurilor locale în detrimentul finanțării drumurilor naționale în perioade electorale, finanțarea unor porțiuni de drum neprioritare în detrimentul celor prioritare etc.).
- Tergiversarea atragerii fondurilor structurale din cadrul programului de vecinătate România – Ucraina – R. Moldova pentru finanțarea drumurilor locale.

Totodată, asemenea deficiențe împiedică dezvoltarea strategică a drumurilor locale. Strategia infrastructurii transportului terestru pe anii 2008-2017, constată un impact negativ al infrastructurii deficitare asupra rolului pe care îl joacă rețeaua națională de drumuri în procesul de facilitare a transportului internațional. Printre principalele criterii luate în calcul în procesul de prioritizare a măsurilor prevăzute în Strategie, cu scopul de a redresa această situație sunt dezvoltarea drumurilor amplasate pe coridoarele paneuropene și a celor de legătură internațională (drumurile spre frontieră).

Urmarea acestor criterii ar trebui să presupună o concentrare mai mare a resurselor financiare anume în raioanele traversate de drumurile de importanță internațională, însă analiza datelor privind distribuția mijloacelor Fondului Rutier în profil teritorial relevă o situație inversă.

Astfel, dacă să raportăm volumul mijloacelor financiare distribuite pe raioane la numărul de kilometri de drum aflați în gestiune, constatăm că raioanele traversate de drumurile europene sunt printre cele care au beneficiat de cele mai puține resurse (Tabelul 3). Printre cele mai defavorizate raioane după acest indicator au fost Edineț, Briceni, Râșcani, Dondușeni, Bălți și Florești, toate acestea fiind traversate de drumul european E583. Situația este similară și în privința raionului Ungheni care este traversat de drumul european E58 și servește în același timp unul dintre principalele puncte de trecere a frontierei spre țările Uniunii Europene. În perioada anilor 2005-2009 în mediu pentru un kilometru de drum aflat pe teritoriul acestui raion s-au alocat 3341 lei (Tabelul 2) .

Raioanele din partea de Nord a țării sunt printre cele mai defavorizate raioane în privința distribuției mijloacelor Fondului Rutier raportate la numărul de kilometri de drum în gestiune. În mod special acest lucru se referă la raionul Edineț, care de-a lungul ultimilor 4 ani a fost codașul ratingului, urmat de municipiul Bălți, și raioanele Șoldănești, Briceni, Ungheni, etc.

³⁵ Lege nr. 509 din 22.06.1995 Legea drumurilor, articolul 5, al (2).

La polul opus al ratingului se află municipiul Chișinău și raioanele Ialoveni, Strășeni și UTA Găgăuzia. În mod special în ultimii doi ani au fost favorizate UTA Găgăuzia și raionul Hâncești, care au beneficiat de proiecte de amploare de reabilitare a drumurilor Cimișlia - Comrat și respectiv Chișinău - Leușeni.

Tabelul 2. Distribuția mijloacelor din Fondul Rutier în profil raional per lungimea drumurilor.

Raionul		Rețeaua drumuri publice. km			Volumul mijloacelor financiare alocate din Fondul Rutier, mii lei				
		Total	Națională	Locală	2005	2006	2007	2008	2009
1	Anenii Noi	282.2	135	147.2	1860.4	3721.4	3955.6	4006.8	5089.7
2	Basarabeasca	77.5	37.2	40.3	3334.2	952.7	1434.5	1342.2	1678.5
3	Briceni	320.7	72.5	248.2	1298.8	2577	2763	3265.2	2522.1
4	Cahul	386.1	179.3	206.8	3141.7	4072	2479	8472.2	6149
5	Cantemir	267.1	98.9	168.2	1391.9	3003.9	1675.6	4539.9	4205
6	Călărași	256.2	123.8	132.4	3474.4	2983.6	4627.3	6617.6	9367
7	Căușeni	384.5	165	219.5	3615.6	4741.5	4437.7	10343	8150.1
8	Cimișlia	291.2	92.3	198.9	2230	16311.4	7878.4	6378.2	5108.5
9	Criuleni	236.5	102.7	133.8	3182.3	8794.6	9403.7	7246.4	7675.1
10	Dondușeni	210.4	58.2	152.2	1341.8	1883.7	1714.6	5863	2496.5
11	Drochia	270.7	106.9	163.8	2674	2960.6	2182.5	7508.3	3220.6
12	Dubăsari	108.8	23.5	85.3	2657.6	1369	1367.6	2946.1	4287.3
13	Edineț	326.7	62.3	264.4	1122.8	2166.7	1938.3	3660.1	2671
14	Fălești	361	114.3	246.7	1905.4	3151.4	2533.4	8122.1	3328
15	Florești	363.5	130.4	233.1	2984.3	4714.5	3331.8	8061.8	7034.4
16	Glodeni	235.5	72.6	162.9	1481.4	2434.2	2279.7	5032.3	2954.9
17	Hîncești	352.2	138.7	213.5	2357.8	3687.8	3197.6	15989.4	17958.6
18	Ialoveni	278.6	117.5	161.1	11126.8	6647	9397.4	14579.4	9846.2
19	Leova	211.2	77.6	133.6	4260.7	1522.8	1778.7	2438.8	4139.8
20	Nisporeni	202.5	62	140.5	2204.3	2270.6	2914.8	3664.5	6931.6
21	Ocnîța	211.3	90.2	121.1	1322.9	2714.6	1819	2622.6	2560.3
22	Orhei	332.8	116.2	216.6	4097.5	5514.3	4379.8	30814.1	4885.6
23	Rezina	208.6	40	168.6	1538.8	2344.7	1994.7	3749.2	3117.4
24	Rîșcani	322.8	134.4	188.4	2488	3646.8	7529.7	5834	4632.1
25	Sîngerei	389.9	95.5	294.4	2367.1	3101.5	3275.3	4952.8	5871.5
26	Soroca	267.6	126.3	141.3	1920.5	2302.6	1815.7	4420.9	10727.3
27	Strășeni	200	46.3	153.7	11032.7	3784.2	4798.5	15456.6	6697.3
28	Șoldănești	346.1	99.2	246.9	1514.9	2269.7	1912.6	4738	3180.1
29	Ștefan Vodă	264.4	70.7	193.7	2157.9	12336.5	15901.7	6368.3	6028.1
30	Taraclia	209.5	68.7	140.8	1327	1753.1	1993.7	3929.4	1940.8
31	Telenești	253.6	76.7	176.9	1494	3022	2617.8	5401.8	8637.7
32	Ungheni	372.1	104.9	267.2	2331.2	2729.5	2786.4	5519.1	3358.7
33	UTA Găgăuzia	415.7	201.5	214.2	4785	9694.7	13631.5	19513.7	22935.9
34	Mun. Bălți	102.8	70.6	32.2	203.9	654.7	446.1	1015.3	1254.1
35	Mun. Chișinău	24.1	24.1		4267.4	4466.4	14726.3	4564.9	3310.5
Total:		9344.4	3336	6008.4	100495	140302	150920	248978	203951

Tabelul 3. Rankingul raioanelor în dependență de volumul mijloacelor financiare alocate pe un km de drum, 2005-2009.

Nr.	Raionul	2005	2006	2007	2008	2009
1.	Mun. Chișinău	1	1	1	1	1
2.	UTA Găgăuzia	10	6	5	5	2
3.	Hîncești	21	23	21	6	3
4.	Soroca	20	27	30	26	4
5.	Dubăsari	5	12	14	10	5
6.	Călărași	7	16	10	12	6
7.	Ialoveni	4	5	4	4	7
8.	Nisporeni	11	20	11	21	8
9.	Telenești	29	15	16	19	9
10.	Strășeni	2	7	7	3	10
11.	Criuleni	8	4	3	7	11
12.	Ștefan Vodă	15	3	2	13	12
13.	Basarabeasca	3	14	9	24	13
14.	Căușeni	13	13	15	11	14
15.	Leova	6	32	24	32	15
16.	Florești	14	10	20	15	16
17.	Anenii Noi	22	9	12	28	17
18.	Cimișlia	18	2	6	17	18
19.	Cahul	16	22	31	16	19
20.	Cantemir	31	18	32	25	20
21.	Sîngerei	28	30	25	30	21
22.	Rezina	19	19	18	23	22
23.	Orhei	9	8	13	2	23
24.	Rîșcani	17	17	8	22	24
25.	Glodeni	25	24	17	18	25
26.	Mun. Bălți	35	35	35	35	26
27.	Ocnița	27	11	23	31	27
28.	Drochia	12	21	27	9	28
29.	Dondușeni	23	25	26	8	29
30.	Taraclia	24	28	19	20	30
31.	Fălești	30	26	29	14	31
32.	Șoldănești	32	34	34	29	32
33.	Ungheni	26	31	28	27	33
34.	Edineț	34	33	33	33	34
35.	Briceni	33	29	22	34	35

Capitolul 5: Rolul Fondului Rutier în implementarea Strategiei Dezvoltării Transportului Terestru

Conform legislației naționale, Fondul Rutier este un instrument principal de finanțare a întreținerii, reparației și reconstrucției drumurilor publice naționale și locale³⁶. În același timp, Programele de utilizare a Fondului Rutier se aprobă anual și, în virtutea acestor circumstanțe, limitează planificarea de durată a cheltuielilor necesară maximizării impactul de dezvoltare și minimizează imunitatea față de presiunile politice în ceea ce privește utilizarea resurselor Fondului. Din această perspectivă, adoptarea Strategiei infrastructurii transportului terestru (2008-2017) este extrem de importantă. Aceasta evidențiază deficiențele cadrului de utilizare a Fondului, oferă soluții tentative pentru aceste deficiențe, dar și stabilește o listă de proiecte prioritare de investiții în infrastructura rutieră care, în caz de respectare de către Guvern, poate servi și ca o perspectivă de dezvoltare pentru utilizarea resurselor Fondului Rutier. Din altă perspectivă, Fondul Rutier reprezintă instrumentul major de finanțare a procesului de realizare a obiectivelor Strategiei.

Totodată, disciplina și transparența în ceea ce privește implementarea, evaluarea și monitorizarea diferitor strategii nu sunt tocmai caracteristice actului de guvernare din Republica Moldova. Însă, ținând cont de faptul că Strategia infrastructurii transportului terestru a intrat în vigoare doi ani în urmă, credem că este util să vedem în ce măsură prevederile și sugestiile acesteia au fost luate în calcul sau realizate în practică, cel puțin în ceea ce se referă la administrarea și utilizarea Fondului Rutier. În ceea ce urmează, vom încerca să analizăm această chestiune. Recomandările și prevederile strategiei vizează atât aspecte financiare și operaționale de formare și utilizare a Fondului, cât și cele legate de planuri pentru investiții capitale în reabilitarea drumurilor naționale.

Dintre cele operaționale putem menționa (Tabelul 4):

Prin modificările introduse în Legea Fondului Rutier la 26.12.09 (fără să fie făcute și modificările respective în Codul Fiscal), s-a stabilit o modalitate mult mai previzibilă de formare a fondului (cote exacte și crescânde de venituri din încasarea accizelor la produse petroliere), care urmează în câțiva ani să asigure volume financiare mai considerabile, care să permită o planificare mai de durată a activităților investiționale. Cu toate aceste modificări, sursele acumulate de Fondul Rutier în continuare reprezintă un fond bugetar și, respectiv, pot fi folosite de Guvern pentru acoperirea necesităților mai „urgente”, chiar și cu aspect politic.

Totodată, modificările realizate nu asigură efectuarea unui audit financiar și tehnic regulat. În continuare lipsesc și prevederile care în mod explicit asigură atribuirea contractelor pentru efectuarea lucrărilor de întreținere a drumurilor prin licitație competitivă. Merită de menționat că majoritatea (în jur de 70%) mijloacelor Fondului în ultimii ani a fost destinată lucrărilor de întreținere pentru care licitațiile competitive de cele mai multe ori lipseau și lucrările respective erau efectuate de companiile de stat.

Strategia recomandă stabilirea unui cadru de planificare relevant pe termen mediu, însă acest lucru nu a fost făcut, iar utilizarea mijloacelor din Fondul Rutier în continuare se stabilește de Guvern în baza unor programe anuale și nu poate fi planificată pe termen mediu sau lung.

³⁶ Vezi Legea privind Fondul Rutier.

Una din recomandările operaționale ale Strategiei recomanda crearea unui Consiliu al Fondului, compus din reprezentanții grupurilor utilizatorilor de drumuri din sectorul privat și ministerelor interesate. Conform Strategiei acest Consiliu urma să supravegheze administrarea Fondului de către Ministerul Transporturilor și Administrația de Stat a Drumurilor. În același timp, acești doi actori urmau să elaboreze programul anual de utilizare a Fondului și să-l coordoneze cu Consiliul menționat. Modificările efectuate recent în Legea Fondului Rutier într-adevăr stipulează crearea Consiliului Fondului Rutier pentru „monitorizarea” acestuia. Însă, conform Regulamentului Consiliului, acesta din urmă este doar unul consultativ, deciziile lui având caracter de recomandare. Cu alte cuvinte, Consiliul are un rol efectiv redus în comparație cu ceea ce a fost prevăzut în Strategie.

Regulamentul Consiliului conține în același timp și unele prevederi neclare. Astfel conform regulamentului, Consiliul „monitorizează și evaluează periodic lucrările rutiere pentru a asigura transparența în utilizarea mijloacelor fondului” și “monitorizează desfășurarea concursurilor și tenderelor pentru selectarea antreprenorilor ce vor executa lucrările rutiere, organizate de administratorul drumurilor publice”. În primul rând, este clar că monitorizarea și evaluarea de către Consiliul a lucrărilor nu poate substitui auditul financiar și tehnic prevăzut de Strategie. În al doilea rând, ce consecințe juridice va avea descoperirea unor iregularități de către Consiliu? În al treilea rând, Consiliul urmează să funcționeze pe baze obștești, însă, nu este clar cum monitorizarea și evaluarea lucrărilor – o activitate care implică costuri substanțiale – va avea loc fără acoperirea financiară necesară.

Tabelul 4. Screening-ul implementării recomandărilor operaționale din SDTT

Acțiunea planificată	Progresul
Adoptarea proiectului de lege privind modificarea Fondului rutier existent și a Codului fiscal, ca urmare noul sistem de finanțare a întreținerii și reparației drumurilor va oferi volume financiare adecvate și va permite elaborarea unor programe de lungă durată	Parțial. Prin modificările introduce în Legea Fondului rutier se va asigura suplinirea financiară a acestuia. Modificările în Codul fiscal nu au fost făcute, iar programele de utilizare a Fondului în continuare se aprobă anual, dar este important ca acestea să țină cont de planul investițional din SDTT.
FR de către Ministerul Transporturilor și Gospodăriei Drumurilor sub supravegherea unui Consiliu al Fondului, compus din reprezentanții grupurilor utilizatorilor de drumuri din sectorul privat și ministerelor interesate	Parțial. FR este în continuare administrat de MTID. Modificările din decembrie 2009 prevăd crearea Consiliului Fondului. Acesta încă urmează să fie creat, iar Regulamentul Consiliului îi rezervă doar rol consultativ.
Resursele Fondului să aibă o destinație specială și folosite numai pentru întreținerea și reparația drumurilor publice existente	Pe hârtie. Prevederile respective existau și înaintea aprobării Strategiei. Problema constă în respectarea legislației în vigoare.
Contractele pentru întreținerea drumurilor să fie atribuite prin licitație competitivă	Deloc. Contractele pentru întreținere în continuare sunt acordate ÎS Drumuri și SA Drumuri (cu capital majoritar de stat).
Supunerea Fondului unui audit financiar și tehnic regulat	Deloc. Un asemenea audit lipsește.
Elaborarea de către Ministerul Transporturilor și Gospodăriei Drumurilor în comun cu Î.S. „Administrația de Stat a Drumurilor” a unui program anual privind modul de utilizare a resurselor FR. Acest program urmează să fie coordonat cu Consiliul Fondului și aprobat de către Guvern.	Pe hârtie. Consiliul abia urmează să fie format, iar proiectul programului anual deja a fost trimis Guvernului spre aprobare. Nu este clar nici ce va însemna „coordonarea” cu Consiliul ce are prerogative doar consultative, după ce acesta va fi format.

În afară de aceste recomandări instituționale Strategia conține și un Plan de investiții pentru reabilitarea drumurilor și prioritizarea acestora (Tabelul 5). Și dacă implementarea prevederilor instituționale poate fi apreciată ca „jumătăți de măsură”, în cazul implementării Planului de investiții o asemenea calificare ar fi prea flatantă. Planul respectiv prevedea implementare a 21 de proiecte de reabilitarea a drumurilor, în realitate au văzut „capătul tunelului” numai patru. Putem evidenția cel puțin două motive pentru asemenea eșec de implementare a Planului de investiții. Primo, Guvernul nu a reușit suplinirea adecvată a Fondului Rutier pentru finanțarea acestor lucrări fie din cauza devierii părții din veniturile fiscale relevant în alte direcții decât Fondul Rutier, fie din cauza ratării unor granturi externe din cauza incapacității sau nedorinței de a se conforma exigențelor de transparență impuse de donatori (vezi cazul grantului de la Banca Mondială³⁷). Secundo, mijloace importante au fost direcționate spre lucrări ce nu au fost anvizajate de Strategie. În afară de aceasta, cu toate că Guvernul este obligat să publice anual rapoarte privind utilizarea Fondului rutier, acest lucru nu a fost făcut niciodată. Așadar, monitorizarea riguroasă a implementării SDDT este foarte dificilă, și a fost posibilă doar după studierea programelor anuale de utilizare a Fondului rutier și interviuri neformale cu angajații relevanți din cadrul MTID.

Tabelul 5. Implementarea Planului de investiții pentru reabilitarea drumurilor din SDDT, perioadă 2008-2009

Drumul	Segmentul	Progresul
M2	Chișinău - Peresecina	Deloc
M3	Cimișlia - Comrat	Executat
R3	Chișinău - Hâncești	Parțial
R9	Soroca - Otaci	Deloc
R14	Sângerei - Sărățeni	Deloc
R20	Orhei – Călărași	Parțial
R20	R13 - Orhei	Deloc
R30	Ștefan Vodă – frontieră cu Ucraina	Parțial
R53	Glodeni – R57	Deloc

În concluzie, putem menționa că implementarea prevederilor Strategiei a fost realizată doar parțial, o serie din prevederile operaționale importante fiind sau omise sau înlocuite cu „jumătăți de măsură”. Acest fapt va împiedica și în viitor utilizarea cât mai eficientă și transparentă a Fondului Rutier și, respectiv, atingerea obiectivelor Strategiei.

³⁷ Vezi linkul <http://go.worldbank.org/UD9FPCAISO>.

Capitolul 6: Modele internaționale și practici pozitive de finanțare a drumurilor

Până nu demult, în majoritatea statelor finanțarea drumurilor se efectua prin intermediul bugetului central, în cazul drumurilor naționale, și prin intermediul bugetelor locale în cazul drumurilor locale. Totuși, asemenea practici de finanțare centralizată a drumurilor s-au dovedit a fi ineficiente, cauzând dezechilibre fiscale și utilizarea ineficientă a resurselor financiare disponibile. Prin urmare, majoritatea statelor, cu susținerea comunității internaționale (Banca Mondială, Fondul Monetar Internațional etc.) au recurs la reformarea modelelor de finanțare a drumurilor în direcția formării unui nou cadru instituțional. Astfel, s-au creat Fonduri Rutiere intra sau extra-bugetare mijloacele cărora sunt destinate în exclusivitate infrastructurii rutiere, acestea fiind gestionate fie de o instituție guvernamentală, fie de un Consiliu independent. În orice caz, scopul final al măsurilor respective este de a eficientiza și transparentiza mecanismele de finanțare a drumurilor.

Practici internaționale de finanțare a infrastructurii rutiere

Conform practicilor internaționale există 3 forme principale de finanțare a cheltuielilor aferente întreținerii și reparației drumurilor:

1) *Finanțarea directă din bugetul de stat*, în baza legilor bugetului de stat elaborate și aprobate anual de Guvern și Parlament. Prin urmare, drumurile sunt finanțate din taxele colectate la buget și constituie o categorie separată de cheltuieli în cadrul bugetului de stat. În cazul respectiv, bugetul destinat finanțării drumurilor este adoptat în mod centralizat de organele puterii centrale și, prin urmare, resursele sunt utilizate, în cele mai multe cazuri, ineficient. Totodată, această formă de finanțare, pentru a fi eficientă, presupune că țara respectivă este suficient de prosperă pentru ca guvernul să aloce bani din buget pentru infrastructura rutieră.

2) *Fonduri Rutiere de prima generație*. Pe lângă denumire, singura distincție a acestei opțiuni de finanțare de precedentă constă în stipularea de către legislație a unei liste de taxe și impozite (ex: accize la carburanții importati, taxe rutiere, taxe de tranzit internațional etc.) încasările din care se direcționează automat în fond. Experiența mai multor state europene apropiate geografic, cultural și economic de Moldova (România, Ungaria, Polonia) a demonstrat că nici acest mecanism nu oferă imunitatea necesară împotriva manipulărilor politice a resurselor din fond, utilizarea acestora contrar prevederilor legale și, respectiv, utilizarea ineficientă a resurselor acumulate în Fond. Ca și în primul caz, Fondul rămâne totalmente dependent de organele executive și legislative centrale, fapt ce nu permite o planificare strategică, pe termen mediu și lung a unui program de reabilitare/construcție a drumurilor. Principiul respectiv de funcționare a Fondurilor rutiere este caracteristic și Republicii Moldova. Totuși, după introducerea unor modificări legislative, acesta pare să treacă într-o perioadă de tranziție spre Fondurile rutier de generația a doua³⁸.

3) *Fonduri Rutiere de generația a doua*. Este considerată cea mai eficientă opțiune de finanțare a drumurilor și este bazată pe trei principii cheie: 1) autonomia financiară și instituțională pentru instituția care gestionează Fondul; 2) Fondul este separat de bugetul de stat și se formează din baza încasărilor din taxele rutiere, unele din ele fiind incluse în prețul final al carburanților, fapt ce permite efectuarea unor planificări pe termen mediu și lung; 3) responsabilitate directă pentru utilizarea

³⁸ Lege nr. 138 din 29.12.2009 pentru modificarea și completarea Legii fondului rutier nr. 720-XIII din 2 februarie 1996.

fondurilor (accountability), pe care o poartă instituția responsabilă de formarea și utilizarea Fondului Rutier. Aceasta, la rândul său, este condusă de un consiliu de directori format din reprezentanți ai autorităților publice centrale și locale și societatea civilă. În acest context este necesar de menționat că bordul are putere decizională și nu este subordonat nici unei instituții publice. Decizia privind crearea Consiliului Fondului Rutier din R. Moldova³⁹ constituie o încercare de a apropia modelul Fondului Rutier moldovenesc de cel al Fondurilor de generația a doua. Totuși, faptul că Consiliul poartă o funcție consultativă și nu dispune de putere decizională, nu relevă o transformare calitativă în această direcție.

Aspectele ce țin de echitatea formării Fondurilor rutiere sunt definite de măsura în care se respectă următorul principiu de bază susținut de Banca Mondială: resursele acumulate din taxele rutiere trebuie să fie direcționate spre reparații capitale a drumurilor, iar cele acumulate din accize – să fie utilizate la finanțare a lucrărilor de întreținere a drumurilor. Scopul acestui principiu este de a asigura o corelație directă dintre costurile operaționale suportate de conducătorii auto și contribuția acestora la uzarea drumurilor utilizate.

Principalele tipuri de taxe rutiere

Principalele criterii la identificarea surselor de finanțare a drumurilor, în majoritatea statelor europene, au servit: eficiența economică, echitatea, cheltuieli minime de colectare și posibilități minime de evaziune fiscală⁴⁰. Luând în considerație acestea, principalele surse de finanțare a infrastructurii rutiere în majoritatea statelor sunt:

1) *Taxe aplicate la carburanți (ex. accize)* – este una din cele mai răspândite surse de finanțare care presupune un efort minim la colectare și administrare, echitate și evoluează în dependență de parcursul autoturismului. Totuși, dezavantajul major al acestei practici constă în faptul că aceasta nu reflectă în totalitate contribuția autoturismelor mari la uzarea drumurilor. Astfel, deși, consumul de carburanți și, respectiv, plățile sunt mai mari pentru camioane, acestea nu acoperă în totalitate contribuția pe care o au aceste autoturisme la uzarea drumurilor publice. Prin urmare, taxa respectivă deseori este completată de o taxă adițională aplicată autoturismelor de tonaj mare.

2) *Taxe de folosire a drumurilor* – se aplică în majoritatea statelor, pot fi diferențiate, în dependență de tipul mijlocului de transport, tonaj, consum etc. Dezavantajul major constă în faptul că acestea nu depind de parcursul anual al autoturismului, astfel încât un posesor al automobilului care a parcurs 100.000 km pe an nu va plăti mai mult decât unul care a mers 10.000 km pe an.

3) *Taxe de folosire a drumurilor în dependență de parcurs* – se aplică în câteva state (Norvegia, Suedia, Noua Zeelandă etc.) și servește drept o alternativă la taxele ordinare de folosire a drumurilor. Acestea însă se calculează în dependență parcursul mașinii calculat cu ajutorul unor aparate speciale (odometre). Taxele respective nu sunt răspândite pe larg în mai multe state din cauza costurilor mari de implementare și a posibilităților de evaziune fiscală.

4) *Taxe pentru trecere a podurilor, tunelelor sau a altor porțiuni specifice de drum* – se practică în majoritatea statelor unde traficul este mai intens și pe unde trec artere rutiere de importanță majoră. Avantajul constă în faptul că plătitorii sunt și utilizatorii porțiunilor respective de drum, iar

³⁹ Lege nr. 720 din 02.02.1996 fondului rutier, art. 3.

⁴⁰ Cesar Queiroz, Banca Mondială „A Review of Alternative Road Financing Methods”.

banii colectați sunt investiți nemijlocit în întreținerea sau reparația capitală a acelor porțiuni de drum. Totuși, implementarea acestei forme de colectare a veniturilor este una foarte costisitoare atât la capitolul investiții capitale (instalarea și echiparea punctelor de acces), cât și cheltuieli operaționale (colectarea taxelor și asigurarea funcționării punctelor de acces).

5) *Viniete* – sunt aplicate în Republicile Cehă, Slovacia, Ungaria, Polonia, România, Bulgaria și, în cele mai multe cazuri, servesc drept alternative pentru taxele de trecere a unor porțiuni specifice de drum. Aceste taxe sunt aplicate pentru anumite categorii mai largi de drumuri publice (ex: autostrăzile) și sunt percepute pentru o perioadă limitată de timp (ex: o săptămână, o lună). Deși aplicarea acestei taxe nu presupune investiții și costuri mari, precum taxele aplicate unor porțiuni distincte de drum, dezavantajele majore a acesteia țin de necorelarea mărimii taxei cu distanța parcursă de automobil, precum și creează posibilități pentru evaziune fiscală.

6) *Taxe pentru depășirea limitelor de greutate a automobilelor* - se întâlnesc în majoritatea statelor și au drept scop taxarea mijloacelor de transport care au o contribuție mai mare la uzarea drumurilor publice.

În majoritatea statelor europene cea mai potrivită și eficientă combinație de taxe care asigură finanțarea drumurilor este formată din: a) taxe aplicate la carburanți (în cele mai multe cazuri reprezintă circa 70%-80% din volumul total al taxelor rutiere); b) taxe anuale achitate la înregistrarea automobilelor; c) taxe speciale aplicate mijloacelor de transport greutatea cărora depășește limitele stabilite prin lege; d) taxe de tranzit aplicate autoturismelor nerezidente.

În același context remarcăm că rolul investițiilor private în finanțarea infrastructurii rutiere în mai multe state din Europa Centrală și de Est a fost supraestimat. Astfel, o serie de încercări în acest sens întreprinse în Ungaria, Polonia, România și Bulgaria s-au soldat cu eșec, fapt ce a scos în evidență caracterul specific al drumurilor care nu servește, în prezent, un domeniu atractiv pentru investitori. Aceasta se explică în special de volumul mare necesar de capital și perioada relativ îndelungată de recuperare a investiției. Totuși, în unele state din America de Sud (Chile, Brazilia și Argentina) s-a reușit atragerea capitalului privat pentru finanțarea infrastructurii rutiere, astfel încât volumul investițiilor private a ajuns la un nivel sau chiar a depășit volumul investițiilor publice⁴¹.

O problemă universală: insuficiența mijloacelor financiare

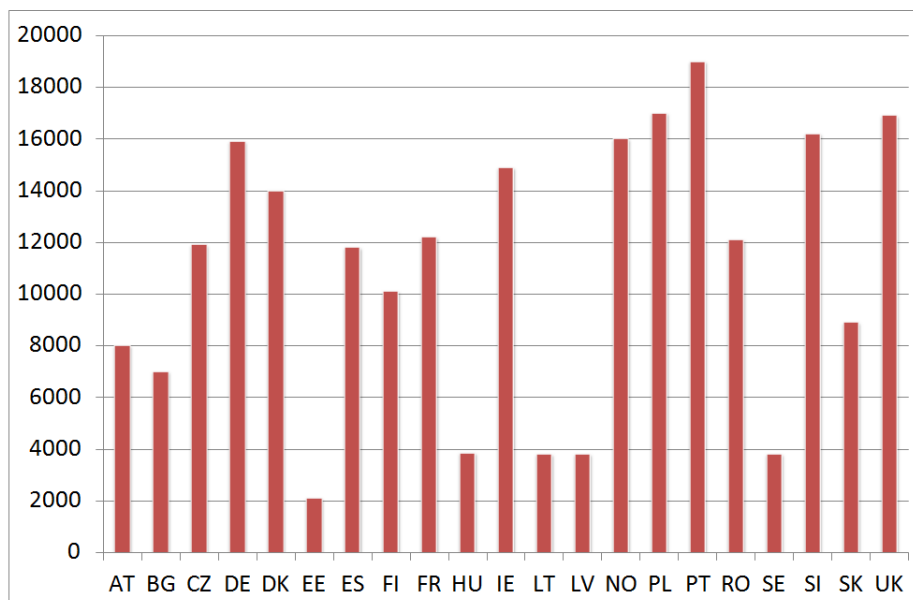
Insuficiența mijloacelor financiare necesare finanțării lucrărilor de întreținere și reparație a drumurilor este o problemă comună pentru majoritatea statelor. Cauza fundamentală constă în faptul că pe parcursul ultimilor ani ratele de creștere a traficului rutier au depășit practic de 1,5 – 2,0 ori ratele de creștere a economiei⁴². Prin urmare, încasările bugetare și, respectiv, alocările pentru finanțarea drumurilor sunt, în mod cronic, insuficiente pentru a face față ritmurilor accelerate a uzurii infrastructurii rutiere. La rândul său, aceasta a dus la situația în care, în medie, alocările pentru întreținerea drumurilor constituie doar 1/3 din volumul necesar. Această proporție variază de la o țară la alta, fiind mai mare în statele unde drumurile sunt finanțate din Fondurile Rutiere și mai mică în statele unde finanțarea drumurilor este asigurată direct din bugetul de stat. Astfel, în țările unde lipsesc Fondurile Rutiere, pentru finanțarea drumurilor, anual, se alocă circa 1% din PIB, în timp ce

⁴¹ Cesar Queiroz, Banca Mondială „A Review of Alternative Road Financing Methods”.

⁴² Banca Mondială, <http://go.worldbank.org/X5YJJX0KE0>.

statele unde funcționează Fondurile respective alocă anual de la 1,2% la 2,5% din PIB⁴³. Pentru comparație, în Republica Moldova, deși există un Fond rutier, ponderea mijloacelor alocate finanțării drumurilor în PIB, în 2008, a constituit doar 0,4%.⁴⁴ Totodată, se observă diferențe importante în volumele direcționate spre finanțarea drumurilor în diferite țări membre ale UE (Graficul 8 și Graficul 9).

Graficul 8. Total investiții în infrastructura rutieră în unele state europene, 2007 (Euro per km)



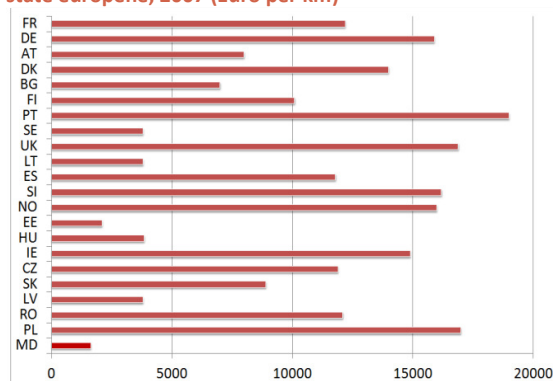
Sursa: ITF, IRF, EC

Lideri la capitolul investiții în infrastructura rutieră sunt Portugalia, Polonia, Marea Britanie, Slovenia, Norvegia - state care alocă anual peste 16 mii Euro per km pentru finanțarea drumurilor. Totodată, statele care investesc cel mai puțin sunt Estonia, Ungaria, Letonia, Lituania, Suedia, care alocă anual mai puțin de 4 mii Euro per km anual. Disparitățile dintre state sunt mai mari în cazul raportului dintre mijloacele investite în întreținerea drumurilor per km. Lideri în acest sens sunt Marea Britanie, Norvegia, Bulgaria și Danemarca unde acest indicator a depășit nivelul de 10 mii Euro. Restanțieri în acest sens sunt Estonia, Spania, Irlanda și Lituania care alocă pentru întreținerea drumurilor anual mai puțin de 2000 Euro per km. Este necesar să remarcăm că comparativ cu statele membre UE, Republica Moldova se află la extremitatea inferioară la ambii indicatori, volumul investițiilor totale per km de drum public fiind, în 2008, de circa 1640 Euro, iar mijloacele alocate pentru întreținere au constituit circa 1150 Euro per km.

⁴³ Heggie, Ian G., „Course Notes for Senior Road Executive program at the University of Birmingham”, UK, 2004.

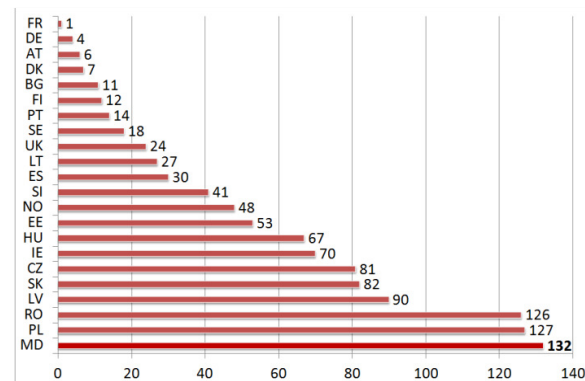
⁴⁴ Datele Biroului Național de Statistică și Ministerului Finanțelor.

Graficul 9. Investiții în întreținerea drumurilor în unele state europene, 2007 (Euro per km)



Sursa: ITF, IRF, EC

Graficul 10. Ratingul calității drumurilor



Sursa: The Travel and Tourism Competitiveness Report 2009

Totuși, volumul investițiilor în infrastructura rutieră nu garantează, cel puțin pe termen scurt, și drumuri bune. Conform raportului „The Travel and Tourism Competitiveness Report 2009”, elaborat de organizația The World Economic Forum, statele cu cele mai bune drumuri sunt Franța, Germania, Austria și Danemarca, fiind în topul primelor 10 țări conform ratingului calității drumurilor (Graficul 10). Respectiv, volumul investițiilor în infrastructura rutieră în aceste state, în 2007, a fost de peste 12000 Euro/km de drum/an, media din statele analizate în studiu fiind de aproximativ 10000 Euro/km de drum/an. La polul opus, se află Moldova care investește de circa 10 ori mai puțin, iar în ratingul respectiv a ocupat pen-ultima poziție (132 din 133) devansând doar Mongolia. Totodată, la limita inferioară a ratingului mai sunt și așa state ca Polonia (127), România (126), Cehia (81) care în 2007 au investit în mediu circa 13000 Euro/km de drum, fapt ce nu s-a reflectat în modul corespunzător asupra calității drumurilor. Prin urmare, calitatea drumurilor poate să difere de la o țară la alta, indiferent de volumul de investiții destinat infrastructurii rutiere. Aceasta se explică, în mare parte, prin gradul de uzură al drumurilor, care este mai mare în statele din Europa Centrală și de Est, determinat de insuficiența investițiilor în infrastructura rutieră din anii precedenți.

Cadrul instituțional optimal

Experiența statelor Europene a demonstrat că o condiție fundamentală pentru asigurarea gestionării eficiente a mijloacelor financiare destinate finanțării drumurilor este necesar un cadrul instituțional adecvat. În linii generale acesta trebuie să fie bazat pe interacțiunea dintre 4 actori principali⁴⁵:

- 1) *Proprietarul* este entitatea responsabilă pentru elaborarea cadrului regulator aferent sistemului de transport (ex.: Ministerul Transporturilor).
- 2) *Administratorul* este agentul *proprietarului* și este responsabil pentru elaborarea politicilor și asigurarea funcționării infrastructurii rutiere în concordanță cu parametrii prestabiliți. Această funcție ar putea fi exercitată de un departament specializat din cadrul ministerului de resort, agenție guvernamentală sau de o întreprindere de stat condusă de un bord care raportează ministerului. O condiție fundamentală este că aceeași instituție nu trebuie să execute simultan funcția de *proprietar* și *administrator*, deoarece se ajunge la un conflict de interese dintre părți. Asemenea situație a fost întâlnită în România, în cazul gestionării de

⁴⁵ A. Talvitie, „Road Financing and Sustainability in EU Accession Countries”, Banca Mondială, 2004.

către oficiile regionale a Companiei naționale de autostrăzi și drumuri naționale din România a drumurilor locale aflate în proprietatea autorităților publice locale.

- 3) *Managerul* este responsabil pentru implementarea și monitorizarea politicilor. În multe cazuri, funcțiile de *administrator* și *manager* sunt preluate de aceeași instituție, în special la gestionarea drumurilor naționale.
- 4) *Prestatorul de servicii* reprezintă entitatea care efectuează nemijlocit lucrările de întreținere/reparație a drumurilor și este monitorizată de *manager*. Totodată, este preferabil ca entitatea respectivă să fie o întreprindere privată, astfel încât aceasta să fie selectată în rezultatul unei competiții transparente și în baza unor criterii care ar asigura o calitate superioară a lucrărilor. Totuși, nu în toate statele această cerință se respectă. Astfel, în Polonia sau Azerbaidjan în calitate de executanți pot participa atât companii de stat, cât și cele private, în România și Georgia funcția respectivă poate reveni sectorului privat în exclusivitate.

Concluzii și recomandări

Infrastructura rutieră din Republica Moldova este cea mai slab dezvoltată în regiune. Una din cauzele majore ale acestei situații este faptul că ritmurile de investiții în dezvoltarea infrastructurii nu au ținut pasul cu creșterea economiei, în general, (adică și cu intensitatea traficului rutier) și cu cea a veniturilor bugetare, în particular. Însă în afară de acest factor evident, ineficiența folosirii instrumentului principal de finanțare, a Fondului Rutier, a contribuit și ea în marea măsură la starea precară a infrastructurii rutiere din Moldova.

Acest studiu a evidențiat o serie de deficiențe legate de formarea și utilizarea Fondului Rutier, dar și de mediul instituțional extrem de confuz al acestuia.

Pe de o parte, cadrul de formare a Fondului Rutier este foarte convolut, cu o serie de instituții implicate în acest proces și o divizare contraproductivă și neclară a funcțiilor de planificare a veniturilor și investițiilor între Ministerul Finanțelor și Ministerul Transporturilor și Infrastructurii Drumurilor.

Pe de altă parte, chestiuni problematice abundă și în cazul utilizării Fondului Rutier. Eficiența utilizării este împiedicată în primul rând de existența conflictului de interese, Administrația de Stat a Drumurilor simultan funcționând în trei ipostaze: de proprietar, manager și executant (de facto, chiar dacă nu de jure). Totodată, situația devine și mai complicată din cauza lipsei unor prevederi legale privind controlul calității lucrărilor de reparație și întreținere a drumurilor și lipsei unei instituții independente de recepționare a lucrărilor. În plus la acestea, de multe ori nu este asigurat mediul concurențial în procesul de desfășurare a tenderelor, lipsește procesul de monitorizare și evaluare a utilizării Fondului, și în fine, contrar prevederilor legislației în vigoare rapoartele anuale privind utilizare a Fondului nu sunt publicate.

Noul Guvern a operat unele modificări legislative care abordează problemele constatate în acest studiu, în special cele care țin de sporirea încasărilor în Fondul Rutier și constituirea unui Consiliu al Fondului. Totuși, trebuie să remarcăm că aceste modificări sunt necesare, dar insuficiente. Actualul sistem în continuare se va caracteriza prin următoarele trăsături definitorii:

- Stakeholderii, adică utilizatorii drumurilor și contribuabilii nu au posibilitatea de a controla în mod eficient utilizarea Fondului Rutier, care nu a fost niciodată supus unui audit public, iar Guvernul evită măcar să publice rapoarte anuale privind utilizarea acestor bani publici;
- Mediul instituțional actual urmărește mai degrabă promovarea intereselor politice și de grup, inclusiv prin favorizarea întreprinderilor de stat din ramura respectivă, decât reabilitarea și dezvoltarea infrastructurii rutiere din Republica Moldova;
- Actualul sistem împiedică atragerea investițiilor atât private, cât și celor din partea donatorilor, fapt despre care vorbesc și contracte anulate, dar și lipsa parteneriatelor public-privat în gospodăria drumurilor;

Starea precară a infrastructurii rutiere reprezintă o constrângere majoră asupra dezvoltării economice și sociale ale Republicii Moldova, la nivel local și național. Dacă aceste obstacole nu vor fi demontate, Republica Moldova riscă nu doar să-și piardă din competitivitatea și

atractivitatea internațională, dar să alunece de pe „carosabilul” vieții economice regionale. Pentru a evita această evoluție adversă, studiul dat oferă un set de recomandări.

RECOMANDĂRI PRIVIND CADRUL INSTITUȚIONAL AFERENT GESTIONĂRII FONDULUI RUTIER		
Recomandarea	Impact	Riscuri
I. Transformarea Fondului Rutier din fond intra-bugetar în fond extrabugetar. În prezent Fondul Rutier din Republica Moldova funcționează după principiul unui Fond de prima generație: este parte integrantă a bugetului de stat, deseori este utilizat ineficient și contrar destinațiilor și este supus manipulărilor politice. Prin urmare, măsura respectivă vine să transforme Fondul Rutier în Fond de generația a doua, conform recomandărilor comunității internaționale (Banca Mondială): Fondul devine separat de bugetul de stat și formează parte componentă a Bugetului Public Național, iar gestionarea acestuia este efectuată de o instituție independentă.	Asigurarea autonomiei financiare a Fondului și, respectiv, imunitatea acestuia față de manipulările politice sau a utilizării în moduri nepermise a mijloacelor Fondului Rutier.	Există riscul formării unor deficite temporare de lichiditate în bugetul de stat, care până acum puteau fi acoperite din mijloacele Fondului Rutier. Totuși, această măsură va purta și un caracter disciplinar pentru decidenții de politică, iar mijloacele Fondului vor putea fi utilizate strict conform Legii și programelor anuale.
	Sporirea eficienței utilizării mijloacelor fondului și asigurarea responsabilității (accountability) instituției care gestionează Fondul față de contribuabili și utilizatori ai drumurilor.	Incapacitatea instituției care gestionează Fondul de a asigura o utilizare eficientă a acestuia.
	Creșterea transparenței privind utilizarea Fondului Rutier.	
	Sporirea credibilității față de finanțatorii externi (Banca Mondială, BERD, Comisia Europeană etc.).	Riscul supraîndatorării în urma contractării multiplelor împrumuturi și incapacitatea onorării obligațiilor de plată față de creditori.
	Îmbunătățirea condițiilor pentru efectuarea prognozelor și planificărilor pe termen mediu și lung de către instituția responsabilă de gestionarea Fondului Rutier.	
II. Atribuirea funcției de gestiune a Fondului Rutier unei instituții independente instituțional și financiar de Guvern (Administrația Națională pentru Dezvoltarea Infrastructurii Rutiere - ANDIR). Parțial pe baza modelului funcționării ASAC, BNM etc.	Delimitarea responsabilităților ce țin de gestiunea Fondului Rutier, efectuarea lucrărilor finanțate din Fond și verificarea calității, care la moment sunt îndeplinite (cu unele excepții) de către Î.S. "Administrația de Stat a Drumurilor".	
Directorul ANDIR trebuie să fie numit de Parlament, prin votul majorității simple, pentru o perioadă de 6 ani.	Asigurarea independenței ANDIR de Guvern și, parțial de Parlament (durata mandatului directorului ANDIR depășește durata mandatului de deputat).	
- ANDIR va activa pe baza principiului auto-gestiunii asigurată de o anumită cotă (5%-10%) din volumul total al mijloacelor acumulate în Fondul Rutier.	Asigurarea independenței financiare a ANDIR.	

RECOMANDĂRI PRIVIND CADRUL INSTITUȚIONAL AFERENT GESTIONĂRII FONDULUI RUTIER		
Recomandarea	Impact	Riscuri
- Contul deschis la Trezoreria Ministerului Finanțelor, unde se acumulează mijloacele Fondului, va fi transformat în cont bancar aflat în gestiunea nemijlocită a ANDIR. Toate taxele care formează veniturile Fondului vor fi vărsate direct în acest cont.	Asigurarea independenței de Ministerul Finanțelor și diminuarea costurilor tranzacționale aferente vărsării mijloacelor la Fond.	
- ANDIR poartă toată răspunderea pentru distribuirea eficientă și conform destinației a mijloacelor Fondului Rutier.	Asigurarea eficienței în utilizarea Fondului Rutier.	
- Activitatea acestei instituții este monitorizată de Consiliul Fondului Rutier, creat pe lângă Ministerul Transporturilor și Infrastructurii Drumurilor	Asigurarea utilizării mijloacelor Fondului Rutier în concordanță cu interesele contribuabililor și a utilizatorilor de drumuri.	
- Organizează tenderele și poartă răspunderea pentru întreaga procedură a achizițiilor publice		
- Auditul tehnic și financiar este efectuat de companii separate, contractate în baza tenderelor	Evitarea conflictului de interese: la moment, pentru toate lucrărilor finanțate din surse interne, controlul calității este efectuat de ASD care este și executantul acestor lucrări.	
III. Sporirea atribuțiilor Consiliului Fondului Rutier. Acordarea consiliului Fondului Rutier a dreptului de veto în planificarea și utilizarea mijloacelor Fondului Rutier.	Asigurarea unei participări mai active a Consiliului Fondului Rutier în procesele decizionale.	
IV. Crearea unei instituții de audit rutier. Crearea unei instituții independente financiar și instituțional responsabilă de recepționarea lucrărilor la infrastructura rutieră, și care ar asigura un audit al calității.	Creșterea calității drumurilor prin asigurarea unui control independent privind respectarea normelor de construcție.	Lipsa resurselor financiare pentru crearea unei asemenea companii, dotată tehnic corespunzător pentru a asigura un audit de calitate înaltă.
V. Schimbarea clasificării drumurilor publice și trecerea drumurilor publice locale de la balanța ASD la balanța APC și APL. La moment MTID elaborează un proiect de lege similar, care va extinde numărul categoriilor de drumuri, astfel încât o bună parte din drumuri catalogate, la moment,	Creșterea responsabilității și capacității autorităților publice locale la finanțarea din bugetele locale a drumurilor locale (cu condiția implementării recomandării privind crearea Fondurilor rutiere la nivelul APL de nivelul 2.	Reticența autorităților publice locale de a lua la balanță anumite drumuri locale aflate în stare extrem de proastă. Aceasta ar putea târăgăna implementarea acestei măsuri.

RECOMANDĂRI PRIVIND CADRUL INSTITUȚIONAL AFERENT GESTIONĂRII FONDULUI RUTIER

Recomandarea	Impact	Riscuri
drept fiind locale își vor schimba clasificarea. Prin urmare, drumurile publice considerate, conform noii legi, drept fiind locale vor trece în gestiunea APL, iar restul vor rămâne la balanța ASD. Considerăm că toate drumurile publice, cu excepția celor locale, trebuie să treacă în gestiunea MTID.	Crearea oportunităților pentru autoritățile publice locale de a atrage fonduri structurale (programul de vecinătate România-Ucraina-Moldova) pentru infrastructura rutieră. La moment, faptul că drumurile locale se află la balanța ASD și nu la APL creează bariere majore privind atragerea de către APL a acestor fonduri.	
VI. Obligativitatea instituțiilor care colectează taxele rutiere să raporteze informația direct către ANDIR și Inspectoratul Fiscal de Stat. La moment taxele care contribuie la formarea Fondului Rutier sunt administrate de câteva instituții separate, fapt ce complică procedura de evidență a tuturor surselor de venit a Fondului și cea de planificare.	Diminuarea timpului aferent colectării informațiilor privind formarea Fondului Rutier, formarea unei baze de date centralizate privind sursele de formare a Fondului Rutier și efectuarea mai operativă a planificărilor privind încasările și utilizarea Fondului Rutier de către Instituția creată.	
VII. Legea calității în construcții trebuie să prevadă criterii ce țin de calitatea lucrărilor de reparație și întreținere, precum și alte aspecte care țin de calitatea infrastructurii rutiere. Legea respectivă nu este adaptată la specificul infrastructurii rutiere, fapt ce, de facto, permite o tratare superficială a chestiunii ce ține de calitatea lucrărilor de reparație și întreținere a drumurilor. Mai mult ca atât, aceasta a permis și crearea conflictului de interese, deoarece recepționarea majorității lucrărilor este efectuată de ASD, care poate fi și executantul proiectelor respective.	Îmbunătățirea calității lucrărilor de reparație și întreținere a drumurilor și consolidarea responsabilității executanților pentru lucrările efectuate	

RECOMANDĂRI PRIVIND FORMAREA FONDULUI RUTIER

Recomandarea	Impact	Riscuri
VIII. Majorarea taxei de folosire a drumurilor percepută de la posesori de vehicule înmatriculate în Republica Moldova. În 2008 taxa rutieră efectivă medie a constituit 81.5 MDL/pe an. Dublarea acestei rate este aparent fezabilă și nu ar provoca costuri enorme	Dublarea taxei rutiere ar permite majorarea veniturilor în Fondul Rutier de două ori de la 41,08 mln. MDL până la 82,16 mln. MDL (estimări bazate pe datele din 2008)	Există riscul corupției și evaziunii fiscale, dar acesta este foarte redus. Evitarea plății taxei ar avea repercusiuni foarte "costisitoare" pentru "infractori".

RECOMANDĂRI PRIVIND FORMAREA FONDULUI RUTIER		
Recomandarea	Impact	Riscuri
pentru conducătorii auto.		
IX. Introducerea vinielor pe magistrale selectate (cu asigurarea calității drumului). Această măsură are sens de introdus pe segmente de magistrale cu îmbrăcăminte calitativă astfel încât conducătorii auto să fie asigurați că pentru banii care plătesc folosesc drumuri calitative. Banii percepuți vor fi folosiți pentru menținerea calității înalte a drumurilor.	Introducerea vinielor ar permite suplinirea Fondului Rutier în vederea finanțării lucrărilor de întreținere pe segmentele de drum respective și menținerea drumului respectiv în stare bună.	Devierea veniturilor de pe urma perceperii plății pentru viniete pentru alte scopuri/drumuri.
X. Emiterea obligațiunilor pentru finanțarea Fondului Rutier de către Ministerul Finanțelor în coordonare cu ANDIR. Din cauza lipsei de resurse financiare mai multe priorități de dezvoltare a infrastructurii rutiere nu pot fi implementate, iar subinvestirea duce la degradarea continuă a acestei infrastructuri.	Emiterea obligațiunilor ar permite acumularea mai rapidă a mijloacelor necesare. Răscumpărarea obligațiunilor ar fi posibilă din contul acumulărilor viitoare din taxe, viniete, etc.	În lipsa reformei instituționale a ASD și FR, există riscul ca resursele acumulate din emiterea obligațiunilor să fie folosite ineficient.
XI. Crearea Fondurilor rutiere raionale. APL întâmpină obstacole majore în finanțarea lucrărilor de reabilitare și întreținere a infrastructurii rutiere din cauza lipsei mijloacelor financiare. Totodată, există chestiuni legate de transparența și echitatea în distribuirea mijloacelor din Fondul Rutier, inclusiv pe criterii politice. Pentru a evita acest lucru, poate fi fezabil constituirea Fondurilor rutiere raionale care în care să fie direcționate 50% din taxe pentru utilizarea drumurilor și 10% din accize acumulate.	Consolidarea capacității APL să finanțeze infrastructura rutieră locală va duce la îmbunătățirea acestei din urmă.	Capacitatea de administrare joasă în unele raioane; reducerea veniturilor Fondului Rutier național.
XII. Emiterea obligațiunilor pentru finanțarea fondurilor rutiere raionale de către APL. APL să fie capabile să emită obligațiuni (cu garanții de stat) pentru finanțarea drumurilor, iar	Consolidarea autonomiei financiare a Fondurilor rutiere raionale.	Capacitatea de administrare joasă în unele raioane.

RECOMANDĂRI PRIVIND FORMAREA FONDULUI RUTIER		
Recomandarea	Impact	Riscuri
plafonul de îndatorare să fie majorat până 30% total venituri.		

RECOMANDĂRI PRIVIND UTILIZAREA FONDULUI RUTIER		
Recomandarea	Impact	Riscuri
XIII. Modificarea cadrului privind achizițiile publice. Modificarea procedurii de desemnare a câștigătorului licitației publice după formula "Cel mai mic preț", prin analiza paralelă a experienței, tehnologiei, dotărilor tehnice și a capacităților umane, disponibile, garanțiilor.	Evitarea licitațiilor aranjate ca urmare a accesului ilegal la informația privind ofertele depuse la licitație Asigurarea unei calități sporite a lucrărilor prin implicarea companiilor cu experiență și a tehnicii performante	Incapacitatea unor companii de a concura la concursurile de achiziție publică ca urmare a lipsei de experiență sau a dotării tehnice mai slabe
XIV. Asigurarea respectării legii cu privire la achizițiile publice. Organizarea obligatorie a licitației publice repetate ca urmare a prezentării la prima etapă a unei singure oferte.	Asigurarea unei participări mai largi la licitațiile publice.	
XV. Elaborarea normelor de evaluare a stării infrastructurii rutiere. Elaborarea unui set de norme și tehnici de evaluare a stării drumului și a infrastructurii aferente acestuia.	Aplicarea unui asemenea instrumentar va permite evidența stării infrastructurii rutiere atât la nivel național cât și local, cât și va permite o intervenție mai exactă ca urmare a observațiilor acumulate	Capacitatea joasă de aplicare a acestor norme la nivel național.
XVI. Modificarea cadrului privind normele în construcție. Adaptarea cadrului privind normele și standardele de construcție a drumurilor.	Adaptarea cadrului privind normativele de construcție a drumurilor în conformitate cu noile tehnologii utilizate în acest domeniu, va îmbunătăți considerabil calitatea.	
XVII. Eficientizarea comunicării cu beneficiarii. Asigurarea unei transparențe sporite ca urmare a îmbunătățirii procesului de comunicare dintre administratorul Fondului Rutier și public. Prezentarea informației operative pe pagina web a ANDIR privind demararea și efectuarea lucrărilor de întreținerea și reparație a drumurilor.	Creșterea credibilității din partea plătitorilor de taxe și a beneficiarilor de drumuri. Sporirea transparenței privind utilizarea panilor publici.	

RECOMANDĂRI PRIVIND UTILIZAREA FONDULUI RUTIER		
Recomandarea	Impact	Riscuri
XVIII. Toate lucrările de întreținere și reparație a drumurilor trebuie să fie efectuate de agenți economici selectați în baza tenderelor. Pentru lucrările de întreținere este necesară stabilirea contractelor pe termen de 1 an (în special pentru lucrările de durată mică).	Selectarea operatorilor în bază de concurs, inclusiv și pentru lucrărilor de întreținere a drumurilor, va permite identificarea celor mai atractive oferte, fapt ce se va reflecta corespunzător asupra calității și costurilor lucrărilor.	Există pericolul tenderelor "aranjate". Pentru a evita asemenea practici este necesară revizuirea Legii cu privire la achizițiile publice, art. 45, lit. B.

Anexa 1. Hotărâri ale grupului de lucru cu privire la adjudecarea investiției care face obiectul licitației publice pentru achiziționarea serviciilor de către ASD

Data	Hotărârea	Sursa de Finanțare	Servicii	Executor	Costul lucrărilor (lei)	Obiectul investiției	Termen de executare, luni
24-Jan-07	1/03	Fondul Rutier	Proiectare	S.R.L. "Universcons"	MDL 269,587.00	execuția serviciilor de proiectare la construcția bazei de producere a Î.S."Drumuri Dubăsari" în s. Coșnița	
10-Feb-07	19/06	Fondul Rutier	Reparație	S.R.L."LEOTACON PRIM"	MDL 493,852.37	reparația bazei de producere al Î.S."Drumuri Basarabeasca"	
20-Feb-07	2/03	Bugetul de Stat	Reabilitare	S.A."Lusmecon"	MDL 95,950,281.00	lucrări de reabilitare a drumului M1 Chișinău-Leușeni-frontiera cu România, km 39-64	1.5
20-Feb-07	4/03	Bugetul de Stat	Reabilitare	S.R.L."Speranța"	MDL 29,334,287.00	lucrări de reabilitare a drumului Răzeni-Valea Perjei (L580 Mihailovca-Sagaidac-Valea Perjei, km 21-35)	7
20-Feb-07	3/03	Bugetul de Stat	Reparație	Î.M."BADPRIM"S.RL	MDL 35,465,740.39	lucrări de reparație a îmbrăcămintei rutiere pe drumul R30 Anenii Noi-Căușeni-Ștefan Vodă-frontieră cu Ucraina, km 76-95	7
15-Mar-07	7/06	Fondul Rutier	Proiectare	S.R.L."UNIVERSINJ"	MDL 977,849.00	execuția serviciilor de proiectare la reparația drumului R20 Rezina-Orhei-Călărași, km 0-46	3
16-Mar-07	8/06	Bugetul de Stat	Reabilitare	S.A."Construm"	MDL 21,453,400.00	lucrări de reabilitare a drumului Comrat-Cimișlia (M3 Chișinău-Cimișlia-Vulcănești-Giurgiulești-fr. cu România, km 62-93)	4
17-Mar-07	9/06	Fondul Rutier	Proiectare	S.R.L."Basador-Com"	MDL 85,000.00	servicii de proiectare la reabilitarea drumului M21 Chișinău-Dubăsari-Poltava (Ucraina), km 41-42	2
6-Apr-07	15/06	Fondul Rutier	Proiectare	S.R.L."Universinij"	MDL 450,573.00	servicii de proiectare la reparația drumului L339 Ustia-Molovata, km 11-26	

6-Apr-07	14/06	Fondul Rutier	Proiectare	S.R.L."Universinj"	MDL 192,220.00	servicii de proiectare la reparația drumului L364 L363-Hîrtop-Doroțcaia-Coșnița, km 13-18	1
6-Apr-07	13/06	Fondul Rutier	Proiectare	S.R.L."Basador-Com"	MDL 182,360.00	servicii de proiectare la reparația drumului L526 Bender-Chircăiești-Ursoaia Nouă-Fîrlădenii Noi-R29, km.0-5	1
6-Apr-07	12/06	Fondul Rutier	Proiectare	S.R.L."Universinj"	MDL 1,195,000.00	servicii de proiectare la reparația îmbrăcămintei rutiere pe tronsonul Glodeni-Cobani-Moara Domnească-(hotarul raioanelor Glodeni-Fălești), inclusiv drum de ocolire or.Glodeni și drumul de acces spre ocolul silvic	1
18-Apr-07	18/06	Bugetul de Stat	Reabilitare	S.A."Construm"	MDL 92,393,439.00	lucrări de reabilitare a drumului Comrat-Cimișlia (M3 Chișinău-Cimișlia-Vulcănești-Giurgiulești-fr. cu România, km 62-93, sectorul 65-79)	6
18-Apr-07	16/06	Bugetul de Stat	Reabilitare	S.R.L."Rutador"	MDL 157,621,201.00	lucrări de reabilitare a drumului M1 Chișinău-Leușeni- frontieră cu România, km 64-99	6
18-Apr-07	17/06	Fondul Rutier	Reparație	Î.M."BADPRIM" S.R.L.	MDL 5,655,642.64	lucrări de reparație a îmbrăcămintei rutiere pe drumul L512 Ștefan Vodă-Săiți-R31 (prin s. Brezoaia), km 17,4-20,4	3
11-May-07	20/06	Fondul Rutier	Marcaj	S.R.L."Rutador"	MDL 5,184,696.00	lucrări de marcaj orizontal pe drumurile publice conform necesităților Î.S."Administrația de Stat a Drumurilor"	5
23-May-07	22/06	Fondul Rutier	Reparație	S.A."Agroprofil"	MDL 3,759,075.60	lucrări de reparație a drumului L75 Tîrnova-Baraboi- Rîșcani, km 18-24,4	6
23-May-07	23/06	Fondul Rutier	Proiectare	S.R.L."Basador-Com"	MDL 447,601.00	servicii pentru executarea lucrărilor de proiectare la reparația drumului L338 R5-Pîrîta, km 0-10	1.5
7-Jun-07	24/06	Bugetul de Stat	Reabilitare	S.A."Construm"	MDL 69,317,357.73	lucrări de reabilitare a drumului Comrat-Cimișlia (M3 Chișinău-Cimișlia-Vulcănești-Giurgiulești-fr. cu România, km 62-93, sectorul 79-93)	6
22-Jun-07	26/06	Fondul Rutier	Reabilitare	S.A. „Lusmecon"	MDL 4,727,472.00	lucrări de reabilitare a drumului M21 Chișinău- Dubăsari-Poltava (Ucraina), km 41-42	1

22-Jun-07	25/06	Fondul Rutier	Reparație	S.A."Edelitate"	MDL 82,253,878.00	lucrări de reparație a îmbrăcăminte rutiere pe drumul L339 Ustia- Molovata, km 4-26.	4
28-Jun-07	27/06	Fondul Rutier	Proiectare	S.R.L."UNIVERSINJ"	MDL 349,500.00	servicii pentru executarea lucrărilor de proiectare la reparația drumului R20 Rezina-Orhei-Călărași, km 50- 64, tronsonul Orhei – Vatici	2.2
28-Jun-07	28/06	Fondul Rutier	Proiectare	S.R.L."UNIVERSINJ"	MDL 1,298,875.00	serviciilor de proiectare la reabilitarea drumului M21 Chișinău-Dubăsari-Poltava (Ucraina), km 6-15, tronsonul km 5+400 – 6+400 cu reparația capitală a podului peste r. Bîc, a pasajului peste calea ferată, și amenajării intersecției denivelate cu drumul de acces spre zona industrială Pruncul	5
3-Jul-07	29/06	Bugetul de Stat	Reparație	SC"Poduri Prim" S.R.L	MDL 14,796,818.00	lucrări de reparație a drumului L364 L363-Hîrtop- Doroțcaia-Coșnița, km 13-18	1
29-Aug-07	30/06	Bugetul de Stat	Reparație	S.R.L."Quadro Design Plus"	MDL 393,048,872.80	lucrări de reparație a drumului R20 Rezina-Orhei- Călărași, km 0-46	15
22-Oct-07	32/06	Fondul Rutier	Proiectare	S.A."Intexnauca"	MDL 174,860.00	serviciilor de proiectare la construcția drumului de acces spre stația căii ferate "Giurgiulești"și reconstrucția sectorului de drum R34 Hîncești-Leova- Cahul-Slobozia Mare, care se suprapune cu construcția liniei de cale ferată Cahul-Giurgiulești (intravilanul satului Cișlița-Prut)	2
5-Nov-07	34/06	Fondul Rutier	Proiectare	S.R.L "Universinij"	MDL 815,000.00	servicii pentru executarea lucrărilor de proiectare la reparația drumului R30 Anenii Noi-Căușeni-Ștefan Vodă-fr. cu Ucraina, km. 47-77	2.6
5-Nov-07	33/06	Fondul Rutier	Proiectare	S.A."Intexnauca"	MDL 1,832,252.00	servicii pentru executarea lucrărilor de proiectare la reparația drumului R3 Chișinău-Hîncești-Cimișlia- Basarabeasca, km.31-70	4

8-Feb-08	1/06	Bugetul de Stat	Proiectare	S.R.L. „Injproiect” BCP	MDL 348,535.00	servicii pentru executarea lucrărilor de proiectare la construcția podului peste râul Răut din s. Țințăreni, raionul Telenești	4
19-Feb-08	3/06	Fondul Rutier	Proiectare	S.R.L. „Universinj”	MDL 1,278,872.00	servicii pentru executarea lucrărilor de proiectare la construcția drumului M3-drum de acces spre satul Mileștii Mici	3
4-Mar-08	6/06	Bugetul de Stat	Reparație	S.A. „Lusmecon”	MDL 24,986,183.00	lucrări de reparație a drumului L338 R5-Pîrîta, km 0-10 (prin s. Coșnița, r. Dubăsari)	4
4-Mar-08	5/06	Bugetul de Stat	Reparație	S.A. „Agroprofil”	MDL 13,563,119.32	lucrări de reparație a drumului L75 Tîrnova-Baraboi-Rîșcani, drum de acces spre satul Mihăileni raionul Rîșcani	1.5
7-Mar-08	7/06	Bugetul de Stat	Proiectare	S.R.L. „Basador-Com”	MDL 297,496.00	servicii pentru executarea lucrărilor de proiectare la reparația drumului L339.1 drum de acces spre s. Holercani, raionul Dubăsari	1.6
20-Mar-08	8/06	Bugetul de Stat	Construcție	S.R.L. „Poduri Prim” S.C	MDL 12,736,745.68	lucrări de construcție a podului peste râul Răut, s. Chițcanii Vechi, raionul Telenești	8
20-Mar-08	9/06	Fondul Rutier	Construcție	S.R.L. „Gloria”	MDL 3,155,000.00	lucrări de construcție a drumului R7 Soroca-Drochia-Costești-frontieră cu România, acces spre mănăstirea din satul Nicoreni	2
8-Apr-08	11/06	Bugetul de Stat	Reparație	S.R.L. „Tehnorut”	MDL 91,089,448.20	lucrări de reparație a drumului R20 Rezina – Orhei – Călărași (sectorul Orhei – Vatici)	9
18-Apr-08	12/06	Fondul Rutier	Proiectare	S.R.L. „Basador-Com”	MDL 280,928.00	servicii pentru executarea lucrărilor de proiectare la construcția drumului Gangura-M3 (sectorul Mileștii Noi-Gangura)	2
18-Apr-08	13/06	Fondul Rutier	Marcaj	S.R.L. „Rutador”	MDL 5,501,655.16	lucrări de aplicare a marcajului orizontal pe drumurile publice	5
25-Apr-08	14/06	Bugetul de Stat	Reparație	ÎM „Badprim” SRL	MDL 28,599,915.19	lucrări de reparație a îmbrăcăminte rutiere pe drumul R30 Anenii Noi-Căușeni-Ștefan Vodă-frontieră cu Ucraina (sectorul satul Olănești-orașul Căușeni)	1.5

25-Apr-08	21/06	Fondul Rutier	Reparație	S.A."Magistrala"	MDL 2,959,949.00	lucrări de reparație a îmbrăcămintei rutiere pe drumul R12 Dondușeni-Drochia-Pelenia-M14, (tronsonul Dondușeni-Tîrnova)	3
25-Apr-08	27/06	Fondul Rutier	Reparație	S.R.L."Magistrala-Nistru"	MDL 999,253.00	lucrări de reparație a îmbrăcămintei rutiere pe drumul R18 Florești-Nicolaevca-Sîngerei, km 2-6.	
25-Apr-08	22/06	Fondul Rutier	Reparație	S.R.L."Magistrala Nistru"	MDL 642,637.00	lucrări de reparație a îmbrăcămintei rutiere pe drumul L130 stația Unchitești-Hîrtop, km 0-3,2	
25-Apr-08	16/06	Fondul Rutier	Reparație	S.R.L.,,Speranța"	MDL 2,452,019.78	lucrări de reparație medie a îmbrăcămintei rutiere pe drumul R36 Basarabeasca-Ciadîr-Lunga-Taraclia, km 1-20	2
25-Apr-08	15/06	Bugetul de Stat	Construcție	S.R.L.,,Speranța"	MDL 29,981,524.32	lucrări de construcție a drumului de acces spre stația Giurgiulești raionul Cahul	1.5
25-Apr-08	20/06	Fondul Rutier	Reparație	S.R.L."Magistrala-Nistru"	MDL 1,416,239.00	lucrări de reparație a îmbrăcămintei rutiere pe drumul R8 Otaci-Edineț (selectiv)	1.5
25-Apr-08	18/06	Fondul Rutier	Reparație	S.R.L."Magistrala-Nistru"	MDL 1,645,340.00	lucrări de reparație a îmbrăcămintei rutiere pe drumul R9 Soroca-Arionești-Moghiliov Podolski (Ucraina), selectiv	1.5
25-Apr-08	17/06	Fondul Rutier	Reparație	S.R.L."Speranța"	MDL 1,382,579.86	lucrări de reparație a îmbrăcămintei rutiere pe drumul L685 R34-Andrușul de Jos-Andrușul de Sus, (selectiv)	2
25-Apr-08	19/06	Fondul Rutier	Reparație	ÎM"Badprim"SRL	MDL 3,533,851.40	lucrări de reparație a îmbrăcămintei rutiere pe drumul R52 R30-Tudora-Palanca-frontieră cu Ucraina (selectiv)	1.5
25-Apr-08	23/06	Fondul Rutier	Reparație	S.A."Drumuri Briceni"	MDL 1,188,960.00	lucrări de reparație a îmbrăcămintei rutiere pe drumul L19 Briceni-Larga-Kelmenți (selectiv)	
25-Apr-08	24/06	Fondul Rutier	Reparație	S.R.L."Speranța"	MDL 799,991.01	lucrări de reparație a îmbrăcămintei rutiere pe drumul L705M3 Cișmichioi-Etulia (selectiv)	

25-Apr-08	25/06	Fondul Rutier	Reparație	S.A."Construcții Rutiere"	MDL 768,262.43	lucrări de reparație a îmbrăcămintei rutiere pe drumul L619 Gotești-Tartaul (tronsonul Flocoasa-Ciobalaccia)	
25-Apr-08	28/06	Fondul Rutier	Reparație	S.A."Transcon-M"	MDL 555,898.69	lucrări de reparație a îmbrăcămintei rutiere pe drumul L442 M14-Greblești-Recea-Ghelăuza-Strășeni (selectiv)	
25-Apr-08	29/06	Fondul Rutier	Reparație	S.A."Drumuri Căușeni"	MDL 1,033,061.00	lucrări de reparație a îmbrăcămintei rutiere pe drumul L493 Bender-Copanca-Leuntea-Grădinița (selectiv)	
25-Apr-08	30/06	Fondul Rutier	Reparație	S.A."Drumuri Dondușeni"	MDL 599,359.92	lucrări de reparație a îmbrăcămintei rutiere pe drumul L76 Dondușeni-Scăeni-Tîrnova, (selectiv)	
25-Apr-08	26/06	Fondul Rutier	Reparație	S.A."Drumuri Briceni"	MDL 229,000.00	lucrări de reparație a îmbrăcămintei rutiere pe drumul L27 M14-Tabani-Trinca (selectiv)	
19-May-08	31/06	Fondul Rutier	Reparație	S.A."Drumuri Rezina"	MDL 1,010,560.00	lucrări de reparație medie a îmbrăcămintei rutiere pe drumul L 175 L 174-Mateuți-Boșernița, (selectiv)	
19-May-08	32/06	Fondul Rutier	Reparație	S.A."Drumuri Rezina"	MDL 1,037,673.00	lucrări de reparație medie a îmbrăcămintei rutiere pe drumul L161 Rezina-Saharna Nouă-Cinișeuți-Gordinești (selectiv)	
23-May-08	33/06	Fondul Rutier	Reparație	S.R.L."Cons-Viand"	MDL 1,012,583.00	lucrări de reparație medie a îmbrăcămintei rutiere pe drumul L 391 Rădenii Vechi-Bahmut (selectiv)	3
23-May-08	34/06	Fondul Rutier	Reparație	S.R.L."Nirom-Roz"	MDL 3,506,231.12	lucrări de reparație a îmbrăcămintei rutiere pe drumul R57 R7 – Braniște – Călinești - Fălești (selectiv)	3
6-Jun-08	36/06	Fondul Rutier	Reparație	S.A."Drumuri Glodeni"	MDL 695,500.00	lucrări de reparație medie a îmbrăcămintei rutiere pe drumul L 225 Fundurii Vechi-Sturzovca, km 0-3.	
6-Jun-08	41/06	Fondul Rutier	Reparație	S.A."Drumuri Chișinău"	MDL 1,762,316.10	lucrări de confecționare și instalare a suporturilor metalice tip „consolă” pentru indicatoare rutiere	

6-Jun-08	39/06	Fondul Rutier	Reparație	S.A."Construcții Rutiere"	MDL 859,162.48	lucrări de reparație medie a îmbrăcămintei rutiere pe drumul L 682 R34-Larga Nouă-Rumeanțev (selectiv)	
6-Jun-08	38/06	Fondul Rutier	Reparație	S.A."Drumuri Chișinău"	MDL 476,052.46	lucrări de reparație medie a îmbrăcămintei rutiere pe drumul L 444 Recea-Zubrești-Voinova, sectorul Chirianca-Voinova	
6-Jun-08	37/06	Fondul Rutier	Reparație	S.A."Drumuri Glodeni"	MDL 730,000.00	lucrări de reparație a îmbrăcămintei rutiere pe drumul L 233 Glodeni-Moara Domnească (selectiv)	
6-Jun-08	35/06	Fondul Rutier	Reparație	S.A."Transcon-M"	MDL 316,579.30	lucrări de reparație medie a îmbrăcămintei rutiere pe drumul L 578.2 drum de acces spre s. Ivanovca Nouă (selectiv)	
19-Jun-08	43/06	Fondul Rutier	Reparație	S.A."Transcon-M"	MDL 965,330.24	lucrări de reparație medie a îmbrăcămintei rutiere pe drumul L 547.1 drum de acces spre s. Cigîrleni, km 0-2,2	2
19-Jun-08	44/06	Fondul Rutier	Reparație	S.A."Transcon-M"	MDL 1,174,181.30	lucrări de reparație medie a îmbrăcămintei rutiere pe drumul L 409.1 drum de acces spre s. Păulești, km 0-3	2
19-Jun-08	45/06	Fondul Rutier	Reparație	S.A."Transcon-M"	MDL 1,018,255.13	lucrări de reparație a îmbrăcămintei rutiere pe drumul L 417 Pîrjolteni-Căbăești (selectiv)	2
19-Jun-08	42/06	Fondul Rutier	Reparație	S.A."Magistrala"	MDL 1,318,909.00	lucrări de reparație medie a îmbrăcămintei rutiere pe drumul L 178 Olișcani – Peciște – Chiștelnița – Codrul Nou (tronsonul Ignăței - Meșeni)	1.5
19-Jun-08	46/06	Fondul Rutier	Reparație	S.A."Drumuri Chișinău"	MDL 808,275.11	lucrări de reparație medie a îmbrăcămintei rutiere pe drumul L 332 Dubăsari-Cocieri-Roghi-M14 (selectiv)	
10-Jul-08	48/06	Bugetul de Stat	Reparație	S.A. "Lusmecon"	MDL 7,340,841.00	lucrări de reparație a drumului L 339.1 drum de acces spre s. Holercani, r-l Dubăsari	2
19-Jul-08	47/06	Fondul Rutier	Reparație	S.R.L."Leotacon-Prim"	MDL 686,664.64	lucrări de reparație a bazei de producere amplasată pe drumul L 461 Ialoveni-Molești	

18-Aug-08	51/06	Bugetul de Stat	Construcție	S.R.L."Rutador"	MDL 5,844,622.13	lucrări de construcție a podului peste râul Răut din satul Țințăreni, raionul Telenеști	5
18-Aug-08	49/06	Fondul Rutier	Reparație	S.A."Magistrala"	MDL 1,171,576.00	lucrări de reparație medie a îmbrăcămintei rutiere pe drumul L376 Cornești-Boghenii Noi-Rădeni-Hoginești (selectiv)	1.5
18-Aug-08	50/06	Fondul Rutier	Reparație	S.A."Drumuri Cimișlia"	MDL 779,479.00	lucrări de reparație a îmbrăcămintei rutiere pe drumul L580 Mihailovca-Sagaidac-Valea Perjei (tronsonul Selemet-Sagaidac)	
2-Sep-08	79	Fondul Rutier	Proiectare	S.R.L. „Universcons"	MDL 1,192,489.00	servicii de proiectare pentru perfectarea și actualizarea proiectului de execuție „R30 Anenii Noi-Căușeni-Ștefan Vodă-frontieră cu Ucraina (ocolirea orașului Căușeni)"	4
6-Oct-08	54/06	Fondul Rutier	Reparație	S.R.L."Ecotehlider"	MDL 976,806.13	lucrări de reparație a îmbrăcămintei rutiere pe drumul L573 M1 – Obileni – Nemțeni (selectiv)	0.9
15-Jan-09	1/06	Fondul Rutier	Proiectare	S.A."Intexnauca"	MDL 1,244,418.00	servicii pentru executarea lucrărilor de proiectare la reparația drumului M14 Brest – Chiținău – Tiraspol – Odesa, km 760-763 (reparația elementelor construcțiilor de pod și rampelor de racordare)	3
17-Jan-09	3/06	Fondul Rutier	Proiectare	S.R.L."Universcons"	MDL 2,576,050.00	servicii pentru executarea lucrărilor de proiectare pentru revizuirea și modificarea proiectului de execuție „reabilitarea drumului R14 Bălți - Sărăteni, km 10,8 – 66,7 "	3.5
26-Feb-09	5/06	Fondul Rutier	Proiectare	Î.M."Гипростроймост-М" S.R.L	MDL 410,114.00	servicii pentru executarea lucrărilor de proiectare la reparația drumului R30-Viișoara-Purcari, km 0-6,4	2
16-Mar-09	6/06	Bugetul de Stat	Reabilitare	S.R.L."Rutador"	MDL 33,139,130.60	lucrări de reabilitare a drumului R30 Anenii Noi-Căușeni-Ștefan Vodă-frontieră cu Ucraina, km 47-73 (sectorul km 66,64-71,7)	5

23-Mar-09	7/06	Fondul Rutier	Construcție	S.A."Artmet"	MDL 4,954,253.00	lucrări de confecționare și instalare a indicatoarelor rutiere și suporturilor metalice de tip „consolă” pe drumurile publice	5
15-May-09	10/06	Fondul Rutier	Reparație	S.A."Transcon-M"	MDL 2,351,809.80	lucrări de reparație a îmbrăcămintei rutiere pe drumul L433 M1-Șișcani-Marinici, km 0-4 (selectiv)	1
15-May-09	11/06	Bugetul de Stat	Construcție	S.R.L."Magic Integral NC"	MDL 26,390,783.00	lucrări de construcție a drumului R30 Anenii Noi-Căușeni-Ștefan Vodă-frontieră cu Ucraina, ocolirea orașului Căușeni	6
3-Jun-09	12/06	Bugetul de Stat	Reparație	S.C."Poduri Prim"S.R.L	MDL 15,749,332.12	lucrări de reparație a drumului M14 Brest-Chișinău - Tiraspol-Odesa, km 760-763 (selectiv)	3.5
11-Jun-09	13/06	Fondul Rutier	Reparație	S.A."Lusmecon"	MDL 5,738,911.00	lucrări de reparație a îmbrăcămintei rutiere pe drumul M2 Chișinău-Soroca-frontieră cu Ucraina, km 118-155 (selectiv)	2
11-Jun-09	14/06	Fondul Rutier	Reparație	S.R.L."Ecotehlider"	MDL 999,006.00	lucrări de reparație a îmbrăcămintei rutiere pe drumul L509 R30-Volintiri, km 0-8 (selectiv)	0.8
20-Jul-09	16/06	Fondul Rutier	Reparație	S.A."Edilitate"	MDL 2,603,129.00	lucrări de reparație a îmbrăcămintei rutiere pe drumul L573 M1-Obileni-Nemțeni, km 6-9 (selectiv)	1
23-Jul-09	18/06	Fondul Rutier	Reparație	Î.M."Badprim"S.R.L	MDL 23,257,110.68	lucrări de reparație a drumului R30 Viișoara-Purcari, km 0-6,4	4
23-Jul-09	17/06	Fondul Rutier	Reparație	S.R.L."Nirom-Roz"	MDL 3,138,576.50	lucrări de reparație a îmbrăcămintei rutiere pe drumul L409.2 drum de acces spre s.Nișcani, km 0-2	2
12-Aug-09	19/06	Fondul Rutier	Studiu de prefesabilitate	S.R.L."Universinij"	MDL 398,100.00	efectuarea studiului de prefesabilitate pentru construcția drumului de legătură „Punctul de trecere a frontierei Sculeni – drumul național M14”	2