



FONDUL RUTIER ȘI REPARTIZAREA MIJLOACELOR ACESTUIA LA NIVEL CENTRAL ȘI ÎN UTAG



Notă de limitare a responsabilității

Acest raport a fost produs cu suportul financiar al Uniunii Europene și Fundației „Friedrich Ebert”. Conținutul acestuia reprezintă responsabilitatea exclusivă a proiectului „Societatea Civilă pentru Integrare Europeană”, finanțat de Uniunea Europeană și cofinanțat de Fundația „Friedrich Ebert”. Conținutul raportului aparține autorilor și nu reflectă în mod neapărat viziunea Uniunii Europene și Fundației „Friedrich Ebert” (FES). Responsabilitatea exclusivă pentru concluziile și informațiile incluse în acest raport o poartă AO „Pas cu Pas regiunea Sud”.

Autori:

Dr. Ana NEDELCU, AO „Pas cu Pas regiunea Sud”

Dr. Vitalie RAPCEA, Centrul Analitic Independent „Expert-Grup”

„SOCIETATEA CIVILĂ PENTRU INTEGRAREA EUROPEANĂ”

Proiectul este finanțat de Uniunea Europeană și cofinanțat de Fundația „Friedrich Ebert”

www.euromonitor.md

CUPRINS

I. SUMAR EXECUTIV	3
II. ANALIZA REPARTIZĂRII FONDULUI RUTIER	5
2.1. Analiza în dinamică a repartizării mijloacelor fondului rutier la nivel central	5
2.2. Analiza în dinamică a repartizării mijloacelor fondului rutier în UTAG	14
III. ANALIZA EVOLUȚIEI ÎNCASĂRILOR DIN ACCIZELE LA CARBURANȚI ÎN RAPORT CU EVOLUȚIA ÎNCASĂRILOR ÎN FONDUL RUTIER ȘI EVOLUȚIA PREȚULUI LA BITUM	18
IV. ANALIZA EVOLUȚIEI STĂRII DRUMURILOR FINANȚATE DIN FONDUL RUTIER	20
V. STRATEGIA SECTORIALĂ – GARANȚIE A UTILIZĂRII EFICIENTE A FONDULUI RUTIER?	25
5.1. Implementarea strategiei de logistică și transport: obiective și rezultate	25
5.2. Planul strategic de dezvoltare a infrastructurii drumurilor în UTA Găgăuzia	27
VI. CONCLUZII	29
Concluzii pentru autoritățile de nivel central	29
Concluzii pentru autoritățile de nivel local (II)	32
VII. RECOMANDĂRI	34
Pentru autoritățile publice centrale	34
Pentru autoritățile publice locale de nivel II din UTAG	35
ANEXE	36

I. SUMAR EXECUTIV

Deși este guvernat de o lege specială, fondul rutier devine o simplă linie de cheltuieli în cadrul bugetului de stat. Principiile stabilite în Legea fondului rutier erodează tot mai mult, iar ideea unui management eficient al activelor rutiere sucombă la fiecare aprobare a legii anuale a bugetului de stat. Prezenta studiu urmărește efectuarea unei analize comparative a modului de repartizare a mijloacelor fondului rutier în ultimii 10 ani, atât la nivel central cât și la nivel local. Dată fiind desfășurarea activității organizației „Pas cu Pas regiunea Sud”, în regiunea Sud a țării și în mod special în UTA Găgăuzia, prezenta analiză face referință la modul de repartizare a mijloacelor pentru întreținerea drumurilor și face recomandările de rigoare atât pentru autoritățile de nivel central cât și pentru cele din cadrul autonomiei.

Printre principalele constatări cu care vine analiza se numără:

Fondul rutier al Republicii Moldova este subfinanțat comparativ cu nivelul prognozat al acestuia în conformitate cu Strategia de transport și logistică pe anii 2013-2022. Nivelul resurselor financiare alocate efectiv anual este mai mic decât cel prognozat cu circa 1 miliard lei (30 %). Evoluția volumului acestuia este imprevizibilă și total dependentă de discreția politicienilor care aprobă bugetul anual. Structura fondului rutier pe tipuri de lucrări relevă că atât la nivel central, cât și la nivel local, cea mai mare pondere nu o dețin lucrările de întreținere periodică, așa cum ar fi fost indicat, ci lucrările de construcție capitală sau cele de întreținere de rutină.

La nivel central, întreținerea periodică și reparațiile dețin o pondere mult mai joasă în totalul resurselor din fondul rutier, decât s-a prognozat în strategie, iar în unele perioade ponderea altor cheltuieli ajunge la nivelul de 25 %, deși documentul strategic evidențiază direcțiile prioritare ale fondului rutier: întreținerea de rutină, întreținerea periodică și reparații. Anual, mai mult de 1.3 miliarde lei achitate de utilizatorii drumurilor la procurarea carburanților, nu ajung la drumuri ceea ce crește costul utilizatorilor și nu permite asigurarea unui management adecvat al activelor rutiere.

Subfinanțarea cronică a fondului rutier cuplată cu creșterile semnificative ale prețurilor la materialele de construcție, compromite, totalmente, aspirațiile despre starea bună a drumurilor din Republica Moldova enunțate în documente strategice. Prețurile la bitum a sporit mai mult de 2 ori în 2022 și continua să se mențină la acest nivel.

Evoluția stării drumurilor nu poate fi analizată pentru o perioadă mai lungă de timp, căci datele disponibile nu sunt comparabile și creează îndoieli privind veridicitatea lor.

Starea drumurilor se înrăutățește pe toate tipurile de drumuri naționale în anul 2023, cu toate acestea, cea mai proastă situație este înregistrată în privința drumurilor regionale, în cazul cărora ponderea drumurilor în stare rea și foarte rea atinge circa 60 %. Existența unei strategii sectoriale bune, nu garantează neapărat și respectarea acesteia.

Programele de repartizare a mijloacelor fondului rutier, atât la nivel central cât și la nivel local, utilizează diferite clasificări a cheltuielilor, cu un grad diferit de granulare, ceea ce face foarte dificilă analiza în dinamică a alocării acestor mijloace. Aceeași constatare este valabilă și pentru raportul privind executarea programului de repartizare a mijloacelor fondului rutier, care de la an la an are o structură diferită și un grad diferit de detaliere. Lipsa unei metodologii de planificare a alocărilor mijloacelor pentru întreținerea drumurilor la nivel local plafonează eficiența intervențiilor autorităților locale.

Managementul auster al fondului rutier afectează și mediul de afaceri din acest sector care nu-și poate planifica adecvat investițiile și nu poate acumula experiența necesară pentru a putea participa la licitațiile de reabilitare a drumurilor finanțate din mijloacele creditare obținute de la instituțiile financiare internaționale.

II. ANALIZA REPARTIZĂRII FONDULUI RUTIER

2.1. Analiza în dinamică a repartizării mijloacelor fondului rutier la nivel central

Deși conceput pentru întreținerea drumurilor și prevenirea degradării accelerate a acestora, mijloacele fondului rutier sunt utilizate și pentru numeroase alte articole de cheltuieli, care sunt mai puțin aliniate scopului declarat. Fondul rutier a fost instituit pentru a garanta faptul că drumurile publice naționale și cele de interes raional (municipal) vor fi întreținute adecvat, pentru a prelungi ciclul de viață al acestor active rutiere, pentru a crește calitatea lor, și pentru a crește eficiența utilizării banilor publici. De-a lungul timpului, mijloacele fondului sunt în proporție din ce în ce mai mare utilizate și pentru procurarea utilajului pentru întreprinderile cu capital de stat S.A Drumuri, plata cheltuielilor de arbitraj și a deciziilor de arbitraj luate în raport cu contractele de reabilitare a drumurilor finanțate din mijloace externe, finanțarea costurilor asociate funcționării întreprinderii de stat care asigură implementarea politicii statului în domeniul întreținerii drumurilor, efectuarea de construcții noi etc.

Contrar prevederilor Legii fondului rutier, drumurile publice de interes raional (municipal) sunt finanțate din transferuri cu destinație specială de la bugetul de stat, ceea ce nu permite utilizarea acestor mijloace în corespundere cu prevederile Legii fondului rutier.

La aprobarea legii anuale a bugetului de stat, se aprobă și mărimea fondului rutier pentru anul respectiv. În pofida prevederilor art.1, al a) a Legii fondului rutier, care prevede că acesta este destinat pentru finanțarea drumurilor naționale și celor de interes raional (municipal), în mărimea fondului rutier aprobată anual în legea bugetului de stat, nu este inclusă decât suma destinată pentru drumurile publice naționale. Astfel, drumurile de interes raional (municipal) sunt finanțate prin transferuri cu destinație specială (conform anexei nr. 7 la proiectul legii bugetului de stat). În astfel de circumstanțe, autoritățile publice locale de nivelul 2 nu pot folosi mijloacele primite pentru a finanța cheltuieli asociate administrării infrastructurii drumurilor, pentru angajarea și remunerarea inginerilor specialiști în domeniul drumurilor în cadrul consiliilor raionale, pentru procurarea utilajului necesar pentru întreținerea drumurilor sau monitorizării calității acestora etc. Astfel, se încalcă prevederile Legii fondului rutier și se aplică un tratament discriminator pentru autoritățile publice locale în raport cu cele centrale.

Includerea fondului rutier în componența bugetului de stat periclitează implementarea proiectelor de investiții multianuale. Dat fiind principiul anualității aplicabil bugetului de stat, mijloacele fondului rutier se planifică și necesită a fi valorificate în decursul unui an calendaristic. O atare abordare nu permite inițierea proiectelor de investiții multianuale cu finanțare din fondul rutier cum ar fi: i) contracte de reabilitare a unor porțiuni mai mari de drum, care ar permite valorificarea economiilor de scară și creșterea eficienței utilizării banilor publici, ii) sau contractele multianuale de întreținere bazate pe performanță etc. Imposibilitatea finanțării contractelor multianuale din mijloacele fondului rutier cuplată cu subfinanțarea fondului rutier face imposibilă acumularea de către antreprenorii autohtoni a experienței similare necesare pentru a putea participa la licitațiile organizate pentru reabilitarea drumurilor finanțate din împrumuturile acordate de instituțiile financiare internaționale.

Fondul rutier este considerabil subfinanțat atât în raport cu acumulările din accizele la carburanți cât și în raport cu țintele prognozate conform Strategiei de transport și logistică pe anii 2013-2022.¹

Valoarea fondului rutier în 2017 a constituit 1,094 mld. lei, iar în 2024 – 1,635 mld. lei. La 25.07 2024, în preajma alegerilor prezidențiale din octombrie, parlamentul a aprobat modificări la legea anuală a bugetului de stat și a crescut mărimea fondului la valoarea de 2,016 mld lei. Dacă este să neglijăm majorările electorale ale fondului rutier, din 2017 până în 2024 valoarea fondului rutier a crescut cu doar 49,5 %. Ținând cont de rata inflației de 28 % în 2022 și circa 13 % în 2023, creșterea finanțării fondului rutier din 2017 până la zi, nu acoperă nici măcar rata anuală a inflației. Dacă prevederile strategiei privind finanțarea infrastructurii drumurilor ar fi fost respectate – fiind asigurat ritmul de creștere anuală de circa 10 %, fondul rutier ar fi trebuit să înregistreze valoarea de 3,5 mld. lei în 2024 (figura nr.1), ceea ce reprezenta

322 % față de valoarea acestuia din 2017. Conform calculului încasărilor din accizele la carburanți, din 2018 până în 2024, doar din contul nevirării în proporție de 80% a sumelor colectate din accizele la carburanți, fondul rutier a fost subfinanțat cu 5 864 milioane lei. Iar, în raport cu țintele prevăzute în Strategia de transport și logistică, fondul rutier a fost subfinanțat anual cu circa 1 mld. lei. Dacă este să ținem cont de faptul că fiecare leu neinvestit, la timp, în întreținerea infrastructurii rutiere costă de la 3 la 6 lei în lucrări de reabilitare și reconstrucție², atunci putem concluziona că subfinanțarea fondului rutier în perioada 2017-2024 cu 1 miliard de lei anual se va transforma în costuri de reabilitare și întreținere de la 21 la 42 miliarde de lei.

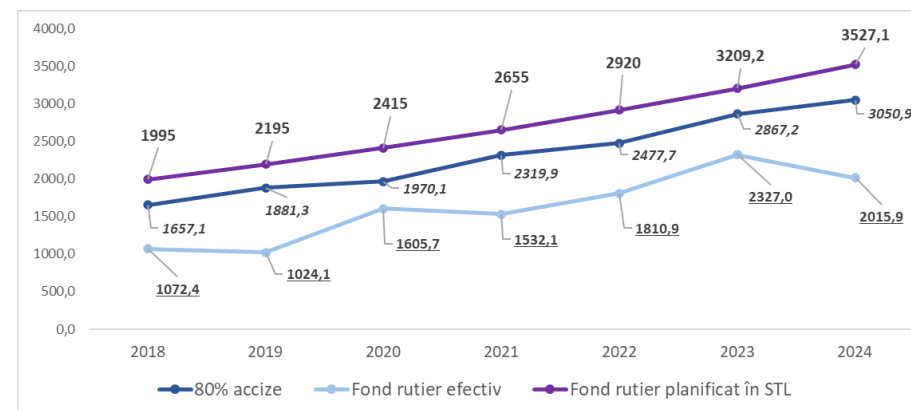


Figura 1. Evoluția încasărilor din accizele la carburanți, volumului fondului rutier, efectiv și cel prognozat conform STL, (mil. lei)³

Sursa: elaborat de autori în baza datelor din Programele privind repartizarea mijloacelor fondului rutier, din Strategia de transport și logistică pe 2013-2022 și propriilor calcule privind 80% din acumulările din accizele la carburanți. Valoarea încasărilor din accizele la carburanți pentru 2024 este una estimată.

Evoluția alocărilor bugetare la fondul rutier este imprevizibilă și total dependentă de decizia politică a celor care aprobă bugetul anual, ceea ce afectează atât capacitatea de planificare multianuală, cât și planificarea investițiilor privați, demotivând agenții economici să-și dezvolte capacitățile de producție. Pentru securizarea finanțării întreținerii drumurilor, începând cu 2010, legea fondului rutier a început să prevadă obligativitatea defalcării a unei anumite proporții din încasările de la accizele la carburanți. Iar începând cu 2012, 80% din încasările din accizele la carburanți urmau a fi alocate pentru întreținerea drumurilor, iar finanțarea reabilitării acestora urmând a fi efectuată din contul împrumuturilor străine contractate în acest scop. Începând cu 2015 guvernul a început să nu mai aloce în fondul rutier mijloacele colectate în cuantumul stabilit în Legea fondului rutier, și strategia sectorială. Mai mult chiar, guvernul a început să și acumuleze arierate, ceea ce a compromis și mai mult eforturile de îmbunătățire a calității infrastructurii rutiere și eficientizarea utilizării banilor publici. Pentru a nu respecta prevederile Legii fondului rutier, începând cu 2016, legea anuală a bugetului de stat era promovată prin derogare de la Legea fondului rutier. Iar în 2018, ca să nu se mai obosească cu derogările, parlamentul a modificat Legea fondului rutier și a scos din art. 2, al (1), prevederea referitoare la obligativitatea transferării în fondul rutier a 80% din încasările de la accizele la carburanți, introducând sintagma: " în cuantumul stabilit în legea bugetului de stat pe anul respectiv".⁴

¹ Strategia de transport și logistică pe anii 2013-2022, aprobată în Hotărârea de Guvern nr. 827 din 28.10.2013. Publicată în Monitorul Oficial nr.243-247/933 din 01.11.2013.

² Coment Concert Civil Engineering Home Highway (Road) Maintenance, Repair, and Rehabilitation

³ Pentru anii 2023 și 2024 au fost efectuate calcule în baza ritmului mediu de modificare, de 9,9 %, calculat în anii 2013-2022.

⁴ https://www.legis.md/cautare/getResults?doc_id=105529&lang=ro

Odată cu anularea obligativității defalcării a 80% din accizele la carburanți către fondul rutier, finanțarea drumurilor a devenit foarte imprevizibilă și vulnerabilă în fața altor priorități imediate decise politic. Mărimea aprobată anual a fondului rutier nu corespunde nici cu cadrul bugetar pe termen mediu (CBTM). Spre exemplu, cadrul bugetar pe termen mediu pentru 2023-2025, prevedea un fondului rutier pentru 2024 în mărime de 2,9 mld. lei. În cadrul bugetar pe termen mediu pentru anii 2024-2026, nivelul fondului rutier este deja modificat la valoarea aprobată în Legea bugetului de stat pentru 2024: 1,67 mld. lei, 1,88 mld. lei pentru 2025 și 2,12 mld. lei pentru 2026. Date fiind modificările aprobate la Legea bugetului de stat pentru 2024 și creșterea fondului rutier la noua valoare de 2,016 mld lei, cadrul bugetar pe termen mediu va trebui revizuit din nou. În context, mediul de afaceri nu poate avea încredere în cadrul bugetar pe termen mediu pentru planificarea investițiilor în creșterea capacităților de producție și dezvoltare, iar utilitatea acestui instrument de planificare strategică devine contestabilă.

În anii 2017 și 2019 constatăm că mărimea efectivă a fondului rutier este mai mică decât cea aprobată, căci în structura cheltuielilor fondului rutier este inclusă și achitarea datoriilor pentru volumele de lucrări valorificate la întreținerea drumurilor publice naționale. În 2017 mărimea arieratelor a constituit 219 mil.lei sau 20 % din volumul mijloacelor alocate fondului, iar în 2019 valoarea datoriilor din perioade precedente a constituit 102 mil. Lei sau 10 % din volumul resurselor fondului. Arieratele probabil sunt o prezente și în 2024.⁵ Astfel, în nota informativă la proiectul hotărârii de guvern pentru modificarea programului fondului rutier pentru 2024 , se menționează că majorarea cu 74,6 mil lei a cheltuielilor pentru întreținerea drumurilor publice naționale pe timp de iarnă „este necesară și pentru acoperirea cheltuielilor din perioada de iarnă 2023-2024”.

Programul de repartizare a mijloacelor fondului rutier, de la o modificare la alta, are o structură diferită și linii de cheltuieli ce diferă, ceea ce face extrem de dificilă analiza și compararea datelor. Suplimentar, pe portalul datelor deschise nu există informații în formă tabelară referitoare la acumulările fondului rutier, nici cele aferente programului fondului rutier sau cele referitoare la rapoartele de executare a programelor fondului rutier. Comparând programele de repartizare a mijloacelor fondului rutier reflectate în hotărârile fondului rutier, se poate observa lipsa unei coerențe în reflectarea consecventă a liniilor de cheltuieli din cadrul programului. Astfel, de la an la an, denumirile câmpurilor (liniilor de cheltuieli) variază, la fel variază și nivelul de granulare a acestora, ceea ce face extrem de dificilă analiza evoluției cheltuielilor pe categorii. Mai mult, și rapoartele privind executarea programelor de repartizare a mijloacelor fondului rutier sunt, de la an la an, diferite, atât ca volum, cât și la nivel de structură, iar în unele cazuri și statisticile prezentate pentru perioadele precedente diferă.

⁵ <https://particip.gov.md/ro/document/stages/proiectul-de-hotarare-a-guvernului-cu-privire-la-modificarea-programului-privind-repartizarea-mijloacelor-fondului-rutier-pentru-drumurile-publice-nationale-pe-anul-2024-aprobat-prin-hotararea-guvernului-nr-902024/13033>

În context, necesită a fi menționat că lipsește și o documentație metodologică care ar explica modul în care trebuie să se elaboreze atât programul privind repartizarea mijloacelor fondului rutier, cât și raportul privind executarea acestuia.

• **Întreținerea de rutină este contractată direct, fără concurs, către S.A. Drumuri, iar verificarea calității lucrărilor și cantităților raportate este extrem de dificilă.**

Dat fiind faptul că fondul rutier este destinat pentru întreținerea activelor rutiere, cele mai multe mijloace ale acestuia trebuie să meargă pentru întreținerea periodică. Întreținerea periodică se referă la activități la scară mai mare care vizează menținerea stării structurale a drumurilor. Aceste activități includ măsuri preventive, de reabilitare. Exemple de întreținere periodică includ etanșarea/colmatarea fisurilor, frezarea și așezarea de noi straturi de pavaj (ex. uzură), aplicarea tratamentelor bituminoase pentru preservarea calității suprafeței rulante și extinderea ciclului de viață ale acestora etc. Lucrările de întreținere periodică au cel mai mare impact asupra prelungirii ciclului de viață al activelor rutiere. Aceste lucrări sunt contractate în condiții competitive, ceea ce permite obținerea unor prețuri de piață, iar volumele și calitatea lucrărilor pot fi ușor verificate.

Spre deosebire de lucrările de întreținere periodică, cele de rutină au un impact mult mai mic asupra calității infrastructurii rutiere, acestea au drept scop încetinirea degradării activelor rutiere, iar pentru executarea lor pentru drumurile naționale sunt contractate companiile de stat S.A. Drumuri. Plata acestor lucrări se face pe volumele facturate de S.A. Drumuri. Volume care sunt dificil de verificat, la fel ca și calitatea executării acestor lucrări. Când privește construcțiile noi, în conformitate cu prevederile Legii fondului rutier, acestea nu trebuie finanțate din fondul rutier, ci din alte surse (ex: împrumuturi externe, bugetul de stat etc), fondul rutier fiind destinat doar pentru lucrările de întreținere.

Un management bun al fondului rutier se realizează nu doar printr-o finanțare adecvată a acestuia, dar și printr-o alocare în proporție cât mai mare a mijloacelor fondului pentru lucrările de întreținere periodică și contractarea serviciilor de întreținere pe principii competitive inclusiv pentru lucrările de întreținere de rutină. **Structura cheltuielilor mijloacelor fondului rutier pe tipuri de lucrări relevă că în perioada 2020-2024, cea mai mare pondere o dețin reparațiile capitale ale drumurilor și podurilor, iar în perioada 2017-2019 cea mai mare pondere a cheltuielilor fondului rutier au fost alocate pentru întreținerea de rutină.** Structura fondului rutier evoluează neuniform, iar o tendință clară de micșorare a ponderii lucrărilor de întreținere curentă și de creștere a ponderii lucrărilor de întreținere periodică nu se observă.

În conformitate cu Strategia de transport și logistică pe anii 2013-2022, valoarea resurselor alocate pentru întreținerea curentă trebuia să rămână relativ constantă, iar ponderea întreținerii de rutină trebuie să scadă, pentru ca în 2022 să nu depășească valoare de 21,9 %. Cu toate acestea, datele efective arată că ponderea lucrărilor de întreținere curentă a atins nivelul de 32,2 % în 2022, iar în următorul an a scăzut până la 25,7 % și a sporit cu 4,1 %, atingând o pondere de 29,8 % în 2024 (Figura 2).

În același context, constatăm o practică defectuoasă de alocare suplimentară a resurselor pentru întreținerea de rutină pe parcursul anului bugetar prin decizii de modificare a Programului de repartizare a fondului rutier. Astfel, în 2017, la cele 216 mil. lei au mai fost alocate circa 135 mil. lei pentru întreținerea de rutină⁶, iar în 2020, la 371 mil. lei au mai fost alocate circa 45 mil. lei. Și în acest an electoral (2024), prin modificările operate la Legea bugetului de stat pentru 2024, mărimea fondului rutier a fost crescută cu 380 mil. lei, iar din această sumă, conform proiectului programului de repartizare a mijloacelor fondului rutier, 144,3 mil. lei urmează să fie alocate pentru lucrările de întreținere de rutină⁷ și asta

în timp ce alocările pentru lucrările de întreținere periodică sunt planificate să crească cu numai 12,2 mil. lei. **Întreținerea periodică și reparațiile capitale dețin o pondere mult mai joasă în totalul resurselor din fondul rutier, decât s-a prognozat în strategie.** Conform, Strategiei de transport și logistică, nivelul resurselor alocate pentru întreținerea periodică și reparațiile capitale ar trebui să crească proporțional cu creșterea fondului rutier, ajungând la o pondere de circa 78 % în 2022. Însă, aceste lucrări manifestă o dinamică neuniformă, înregistrând o pondere de numai 44,3 % în 2022, 63,3 % în 2023 și circa 60 % în 2024.

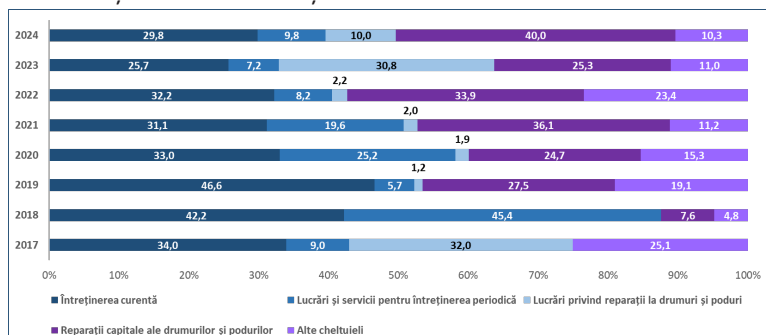


Figura 2. Evoluția structurii fondului rutier pe tipuri de lucrări și cheltuieli, %

Sursa: elaborat de autor în baza Programelor privind repartizarea mijloacelor fondului rutier

⁶ HG Nr. 72 din 23-01-2018 pentru modificarea Programului privind repartizarea mijloacelor fondului rutier pentru drumurile publice naționale pe anul 2017. <https://www.legis.md/cautare/getResults?docid=102103&lang=ro>

⁷ <https://particip.gov.md/ro/document/stages/proiectul-de-hotarare-a-guvernului-cu-privire-la-modificarea-programului-privind-repartizarea-mijloacelor-fondului-rutier-pentru-drumurile-publice-nationale-pe-anul-2024-aprobat-prin-hotararea-guvernului-nr-902024/13033>

Strategia de transporturi și logistică prevedea împărțirea finanțării din fondul rutier doar pentru: întreținerea de rutină, întreținerea periodică și reparații capitale, cu toate acestea, în structura alocărilor din fondului rutier identificăm și alte cheltuieli, care dețin ponderi considerabile, în unii ani bugetari, între 5 % și 25 % din total.

Anual, pentru gestionarea drumurilor publice sunt alocate resurse din fondul rutier, care sunt utilizate de Î.S. Administrația de Stat a Drumurilor, aceste fonduri au variat între 20 mil. lei (2017) și 157 mil. lei (2022), înregistrând în ultimii ani niveluri de 70 mil. lei în 2023 și 80 mil. lei în 2024. Totodată, menționăm că drumurile naționale sunt administrate de Întreprinderea de Stat „Administrația de Stat a Drumurilor” (ASD), iar cheltuielile de administrare ale acestora sunt acoperite din fondul rutier, (linie de cheltuială dedicată în program), pe când autoritățile locale finanțează administrarea drumurilor locale din contul bugetelor locale și asta pe motiv că transferurile către APL II nu se fac din fondul rutier, ci prin intermediul transferurilor cu destinație specială din bugetul de stat. Conform rapoartelor din 2022, ASD, ca beneficiar la întreținerea și reparația drumurilor naționale, a primit 1,63 mld. lei din fondul rutier pentru realizarea lucrărilor de întreținere și reparație, inclusiv și pentru întreținerea întreprinderii – 147,9 mil. lei sau circa 9 % din fondul rutier⁸ pentru realizarea funcției de administrare.

Adică UTAG și celelalte raioane administrează drumurile din contul cheltuielilor de funcționare a autorităților publice locale, în timp ce Guvernul administrează drumurile naționale prin intermediul Î.S. ASD și finanțează activitatea acestuia nu din bugetul de stat, ci din fondul rutier. Deși Î.S. ASD îndeplinește niște funcții tipice unei agenții, aceasta este organizată sub formă de întreprindere de stat, iar în anii în care Î.S. realizează profit, minim 50% din acesta trebuie defalcat în bugetul de stat⁹. În astfel de circumstanțe, resursele fondului de rutier colectate din contribuțiile utilizatorilor drumurilor, ajung să fie utilizate nu pentru întreținerea și reparația drumurilor, ci sunt transferate în bugetul de stat. Această situație ridică mari semne de întrebare referitoare la organizarea Administrației de Stat a Drumurilor în calitate de întreprindere de stat în loc de autoritate publică de implementare a politicii statului în domeniul infrastructurii drumurilor.

⁸ <https://www.asd.md/wp-content/uploads/2023/10/Darea-de-seama-anuala-2022-.pdf>

⁹ https://www.legis.md/cautare/getResults?doc_id=142024&lang=ro

De asemenea, fondul rutier include și resurse pentru cofinanțarea proiectelor de reabilitarea drumurilor, alocate anual, cu excepția anului 2018, nivelul căreia a variat de la 5,1 mil. lei (0,46 %) în 2017 până la 183 mil. lei în 2022 (10,1 %). Anual între 20 mil. lei (1,87 %) și 75 mil. lei (5,04 %) se alocă pentru: elaborarea și adaptarea documentelor normative, regulamente și specificații tehnice, etc.; executarea lucrărilor de proiectare, evaluarea drumurilor și podurilor, procurarea terenurilor; și pentru executarea lucrărilor de cercetare științifică, transfer tehnologic, aplicate la sectoare experimentale de drumuri și poduri.

Suplimentar, anual, din fondul rutier se alocă resurse pentru procurarea și mentenanța utilajului și echipamentului – până la 15 mil. lei (1 %), cu excepția anilor 2018 și 2019, când nu s-au alocat resurse pentru această categorie de cheltuieli. Iar în 2024, au fost alocate 15,6 mil. lei pentru dezvoltarea bazei de producție a unităților care efectuează lucrări de întreținere a drumurilor (S.A. „Drumuri”), precum și pentru procurarea tehnicii și utilajului pentru acestea. Este important a se menționa aici că prin această măsură, utilizatorii drumurilor participă, în mod direct, la investirea în întreprinderile de stat de întreținere a drumurilor, și este interesant cum Consiliul Concurenței nu s-a sesizat încă cu privire la ajutorul de stat acordat S.A. Drumuri din fondul rutier.

În cele din urmă, pe parcursul anilor 2017-2019, circa 8 mil. lei au fost alocate achiziționării sistemului informatic de emitere, gestiune, monitorizare și control al vinetei electronice. Iar, în anii 2017 și 2019 au fost alocate circa 320 mil. lei pentru achitarea datoriilor pentru volumele de lucrări valorificate la întreținerea drumurilor publice naționale (arierate care au determinat diminuarea efectivă a mărimii fondului rutier).

Contrar prevederilor legale¹⁰, în cadrul lucrărilor de întreținere, reparații și reconstrucții sunt incluse și lucrări de construcții a drumurilor și lucrărilor de artă. Astfel, anual, începând cu anul 2017, se alocă resurse de la 15,6 mil. lei în 2017, până la 256,9 mli. lei în 2023 și 175,2 mil. lei în 2024. Ponderea acestor lucrări de construcție în resurse alocate pentru întreținerea periodică, reparații curente și capitale atinge nivelul de 26,8 % în 2022, 17,4 % în 2023 și 14,5 % în 2024, ceea ce reprezintă, de fapt, între 9 % și 12 % din totalul fondului rutier (figura 3).

Cele 797,6 mil. lei alocate pentru construcții au fost repartizate pentru următoarele proiecte:

- Construcția podului și pasajului peste calea ferată (Chișinău-Dubăsari-Poltava) – 46,5 milioane lei în perioada 2017-2019;
- Construcția pasarelei Chișinău-Ungheni-Sculeni-frontiera cu România – 12,8 mil. lei în 2017-2019;
- Construcția podului și a pasajului peste calea ferată la frontiera cu România–Leușeni–Chișinău–Dubăsari– frontiera cu Ucraina – 228,2 lei în 2020-2024;
- Construcția drumului, R-30, Anenii Noi–Căușeni–Ștefan Vodă– frontiera cu Ucraina (drum de ocolire a s. Troița Nouă) -184,9 mil. lei;
- Construcția drumului de acces de la punctul de trecere a frontierei de stat Leova – Bumbăta, către drumul național G99, ocolind or. Leova – 325,2 mil. lei.

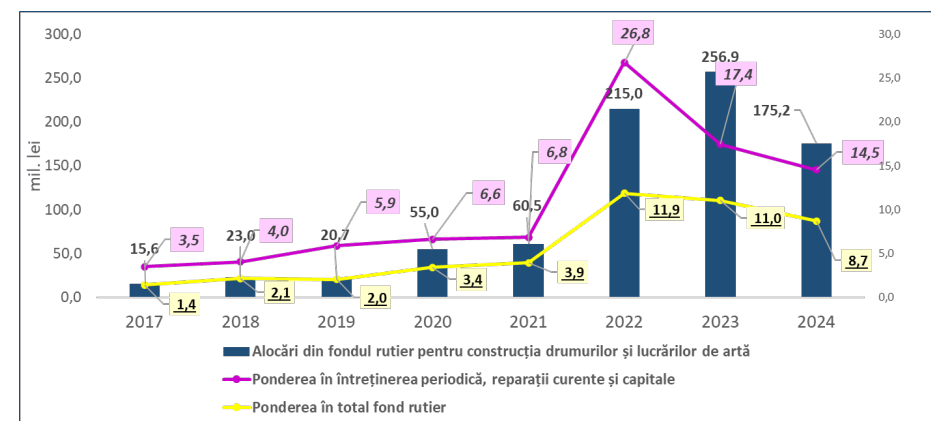


Figura 3. Evoluția alocațiilor din fondul rutier pentru construcția drumurilor și lucrărilor de artă

Sursa: elaborat de autor în baza Programelor privind repartizarea mijloacelor fondului rutier

¹⁰ Legea fondului rutier, art.1, https://www.legis.md/cautare/getResults?doc_id=137562&lang=ro#

2.2. Analiza în dinamică a repartizării mijloacelor fondului rutier în UTAG

Transferurile pentru infrastructura drumurilor publice de interes raional destinate autorității de nivelul II în UTAG constituie 26,6 mil lei în 2024, ceea ce e mai mult cu 22 % decât în anul precedent și cu 80 % mai mult decât în anul 2018. În perioada 2018-2024 mărimea transferurilor pentru infrastructura drumurilor publice de interes raional pentru UTAG a evoluat neuniform, înregistrând, în mediu, o creștere de 10,3 %, această tendință explicându-se prin dependența direct proporțională a mărimii transferurilor față de modificarea alocărilor la fondul rutier. Sumele transferurilor cu destinație specială către bugetele locale de nivelul al doilea pentru infrastructura drumurilor locale sunt calculate în funcție de numărul de kilometri echivalenți administrați de către acestea și urmează să fie actualizate după definitivarea alocațiilor pentru fondul rutier în baza propunerilor Ministerului Infrastructurii și Dezvoltării Regionale.¹¹

Transferurile cu destinație specială pentru infrastructura drumurilor destinate UTAG, s-au repartizat, în perioada 2018-2020, preponderent, pentru lucrări de rutină (83% - 96%) iar ulterior preponderent pentru reparații capitale nu pentru lucrări de întreținere periodică.

În 2018, 13,7 mil. lei s-au alocat pentru lucrări de rutină, pentru realizarea cărora autoritatea publică din UTAG a realizat procedura de achiziții, spre deosebire de autoritățile publice centrale, care atribuie aceste lucrări direct către S.A. Drumuri fără a organiza vre-un concurs. De asemenea, în 2018 a fost alocat 1 mil. lei pentru servicii de supraveghere tehnică, executarea documentației de proiect, achitarea datoriilor pentru documentație tehnică și pentru administrarea infrastructurii drumurilor locale de către Î.S. „Sud-A-Con” (lichidată în prezent). În 2019, 12,5 mil. lei s-au alocat pentru lucrări de rutină, 2,3 mil. lei pentru achitarea datoriilor pentru volumele de lucrări efectuate și circa 160 mii lei pentru servicii de supraveghere tehnică. În 2020, creșterea transferurilor din fondul rutier a fost utilizată, la fel, pentru lucrări de întreținere curentă, alocându-se în acest sens tocmai 24,3 mil. lei, iar restul 0,85 mil. lei au acoperit următoarele: servicii de supraveghere tehnică – 223 mii lei, servicii de testări de laborator – 20 mii lei, executarea lucrărilor de proiectare – 314 mii lei și pentru achitarea datoriilor pentru întreținerea pe timp de iarnă – 298 mii lei (figura 4).

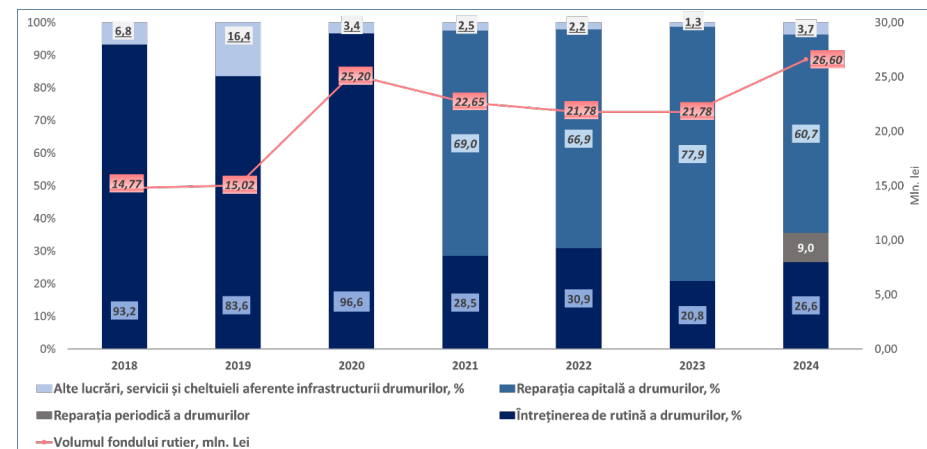


Figura 4. Evoluția volumului și a structurii repartizării transferurilor cu destinație specială pentru infrastructura drumurilor în UTAG pe 2018-2024

Sursa: elaborat de autor în baza datelor oferite de Direcția principală de construcții și infrastructură a UTAG (ANEXA 2)

În perioada 2021-2024, transferurile din fondul rutier s-au repartizat, în mare parte, pentru reparații capitale (60,7%-77,9%). În 2021, 15,6 mil. lei s-au alocat pentru reparația capitală a drumurilor, 6,4 mil. lei pentru lucrări curente și 278 mii lei pentru servicii de supraveghere tehnică și testare în laborator, de asemenea, 292 mii lei au fost alocate pentru achitarea datoriilor pentru întreținerea pe timp de iarnă. În 2022, 14,5 mil. lei s-au alocat pentru reparația capitală a drumurilor, 6,7 mil. lei pentru lucrări curente, 211 mii lei pentru servicii de supraveghere tehnică și testare în laborator și 271 mii lei au acoperit executarea lucrărilor de proiectare, evaluare a drumurilor și procurare a terenurilor. În 2023, 16,9 mil. lei au fost alocate reparațiilor capitale, iar restul 4,7 mil. lei au acoperit următoarele: lucrări de întreținere curentă – 4,5 mil. lei, servicii de supraveghere tehnică și testări de laborator – 213 mii lei și executarea lucrărilor de proiectare – 80 mii lei. În 2024, 16,1 mil. lei au fost repartizate pentru reparații capitale, 2,4 mil. lei pentru reparație periodică și restul de 8 mil. lei pentru alte lucrări și servicii (figura 4).

¹¹ Circulara bugetară 2024-2026

Abia din 2024, din transferurile cu destinație specială acordate autorităților publice de nivelul II pentru infrastructura drumurilor publice din UTAG se alocă resurse pentru reparația periodică. În perioada 2018-2024 nu au fost alocate resurse pentru întreținerea periodică. În 2024, 9 % din fondul rutier, circa 2,4 mil. lei, au fost alocate pentru întreținerea periodică în vederea asigurării siguranței rutiere, ceea ce presupune alocarea resurselor pentru furnizarea și instalarea de noi indicatoare rutiere, console, portaluri, semnalizatoare, bariere metalice, elemente reflectorizante, treceri de pietoni, marcaje rutiere etc.).

În 2024, pentru plombarea gropilor, reparația drumurilor pietruite și reabilitarea suprafeței asfaltice s-au alocat 4,8 mil. lei din fondul rutier, iar în 2020 tocmai 22,6 mil. lei. În perioada 2018-2020, valoarea resurselor financiare din fondul rutier alocat pentru plombarea gropilor, reparația drumurilor pietruite și reabilitarea suprafeței asfaltice a variat între 10,7 mil. lei și 22,6 mil. lei. Odată cu îndreptarea resurselor pentru reparații capitale din 2021, volumul resurselor pentru plombarea gropilor, reparația drumurilor pietruite și reabilitarea suprafeței asfaltice a scăzut considerabil, variindu-se între 3,3 mil. lei și 5,2 mil. lei.

Programul de repartizare a resurselor din fondul rutier UTAG nu indică clar tronsoanele drumurilor locale pentru fiecare tip de lucrare în parte. Astfel, constatăm un șir de drumuri locale beneficiază de mai multe tipuri de lucrări în aceeași perioadă și, după cum reiese, pe aceleași porțiuni de drum: L623 (R28 – drumul de acces spre mun. Comrat), L634 (M3 – Vulcănești – R32.1), L635 (M3 – drumul de acces spre stația Vulcănești), L637 (M3 – Vulcănești – Vadul lui Isac), L638 (M 3 – Cișmichioi – Etulia) – plombarea gropilor și reabilitarea suprafețelor asfaltice; L627 (R29 – Joltai – Beșghioz – R36) - plombarea gropilor și reabilitarea suprafețelor asfaltice, apoi plombarea gropilor și reparații capitale.

Lucrări de întreținere, reparații curente a lucrărilor de artă (poduri, podețe) au fost finanțate doar cu 60 mii în 2024, ceea ce reprezintă de 10 ori mai puțin decât în 2019. Bugetul pentru aceste lucrări de rutină au variat neuniform în perioada analizată, înregistrând o reducere medie de 29,5 %. În perioada 2018-2021, pentru întreținerea curentă a podurilor se alocă între 381,3 mii lei și 700 mii lei. Din 2022, valoarea resurselor îndreptate pentru aceste lucrări s-a redus la 102,6 mii lei, iar în 2023 a constituit 66,2 mii lei și în 2024 – 60 mii lei.

Din circa 30 de drumuri locale administrate în UTAG, doar 3 au beneficiat de reparația capitală în perioada analizată. Drumul local L624 (M3 – drumul de acces spre s. Beșalma) a beneficiat de resurse pentru reparația curentă și reabilitarea suprafeței asfaltice în 2019 (700 mii lei) și în 2020 (5334,76 mii lei), iar în 2021 acest drum a beneficiat de 2154,86 mii lei pentru reparație capitală. Drumul local 625 (Drumul de acces spre s. Cotovscoe) a beneficiat în 2020 de 850,92 mii lei pentru reparație curentă și reabilitarea suprafeței asfaltice, iar pentru reparație capitală i-au fost alocate 3298,53 mii lei în 2023 și 1850,71 mii lei în 2023.

Drumul local L627 (R29 – Joltai – Beșghioz – R36) a beneficiat de resurse din fondul rutier UTAG pentru 4 tipuri de lucrări:

- pentru reparația curentă și reabilitare - 1770,82 mii lei în 2018, 1600 mii în 2019, 914,53 mii lei în 2020;
- pentru reparație capitală - 7397,36 mii lei în 2021, 14569 mii lei în 2022, 14824,8 mii lei în 2023;
- pentru întreținerea și reparația drumurilor pietruite – între 177 mii lei și 256 mii lei în perioada 2018-2021;
- pentru plombarea gropilor – între 11 mii și 340 mii lei în perioada 2020-2023.

80 % din contracte pentru lucrări de întreținere și reparație a drumurilor locale în UTAG au fost atribuite S.A. Drumuri Comrat în urma procedurilor de licitații deschise. Direcția Generală de Construcții și Infrastructură a UTAG a desfășurat 11 proceduri de achiziții, din care , câștigătorul a fost ales de 9 ori S.A. „Drumuri Comrat” în funcție de „cel mai scăzut preț” (8 proceduri) și o singură dată a fost aplicat criteriul „Cel mai bun raport preț – calitate”.

III. ANALIZA EVOLUȚIEI ÎNCASĂRILOR DIN ACCIZELE LA CARBURANȚI ÎN RAPORT CU EVOLUȚIA ÎNCASĂRILOR ÎN FONDUL RUTIER ȘI EVOLUȚIA PREȚULUI LA BITUM

Fondul rutier se constituie, în cea mai mare parte, din defalcări anuale din volumul accizelor la produsele petroliere supuse accizelor, cu excepția gazului lichefiat. De asemenea, alte surse de finanțare a fondului includ: taxele rutiere percepute (vinieta pentru autovehiculele neînmatriculate în Republica Moldova și alte taxe rutiere) cu excepția taxei pentru folosirea drumurilor de către autovehiculele înmatriculate în Republica Moldova; taxele pentru eliberarea autorizațiilor pentru transporturi auto internaționale de mărfuri și ocazionale de călători; amenzi aplicate pentru nerespectarea regulilor transportului de călători, deteriorarea drumurilor, construcțiilor și utilajelor rutiere, a plantațiilor aferente drumurilor și taxa pentru comercializarea gazelor naturale destinate utilizării în calitate de carburanți pentru unitățile de transport auto, precum și taxa de amplasare a obiectivelor în zona drumurilor publice etc. Începând cu anul 2023 taxele pentru folosirea drumurilor, achitată de către utilizatorii drumurilor, posesori ai autovehiculelor înmatriculate în Republica Moldova, nu are destinație specială pentru infrastructura drumurilor, și se transferă integral către APL I cu destinație generală. Această situație creează un paradox: banii colectați de la utilizatorii drumurilor nu se duc neapărat pentru întreținerea drumurilor.

Banii achitați de utilizatorii drumurilor la procurarea carburanților nu se duc în Fondul Rutier.

În versiunea din 2010 a Legii Fondului rutier se stipula că „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” se vor revărsa în fondul rutier. În baza acestor prevederi s-a realizat planificarea strategică a volumului de resurse din fondul rutier.

În perioada 2020-2024 ponderea accizelor din produse petroliere alocate fondului rutier nu au depășit nivelul de 67,01 % (2020), iar în următorii ani doar au scăzut la 54,5 % în 2021, 58 % în 2022, 50,67 % în 2023 și 54,45 % în 2024. Volumul accizelor din produse petroliere colectat este în creștere, ceea ce face ca discrepanța dintre nivelul efectiv alocat fondului rutier și cel prevăzut inițial în Legea fondului rutier, până la modificarea din 2018, să crească tot mai mult.

Însă, în 2018 a intervenit o modificare esențială a Legii Fondului rutier¹² prin care „ponderea de 80 % din accize” a fost înlocuită cu sintagma „în cuantumul stabilit în legea bugetului de stat pe anul respectiv”. Această modificare a politizat transferul mijloacelor în fondul rutier și a afectat volumul de resurse financiare alocate efectiv fondului rutier.

Astfel, fondul rutier a fost subfinanțat cu: cu 326 mil. lei în 2020, cu 739 mil. lei în 2021, cu 377 mil. lei în 2022, 1057 mil. lei în 2023 și 974 mil. lei (preconizat) în 2024 (figura 5).

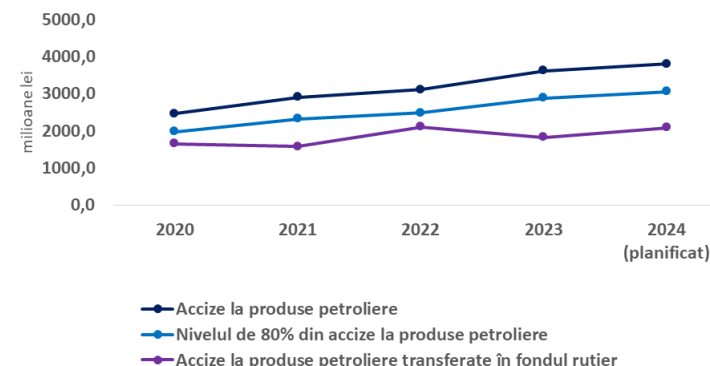


Figura 5. Evoluția accizelor la produse petroliere (total colectate, transferate în fondul rutier, 80 % din total)

Sursa: elaborat de autor în baza informațiilor disponibile pe <https://date.gov.md/>

Subfinanțarea fondului rutier prin prisma creșterii semnificative a prețurilor la materiale de construcție compromise, totalmente, aspirațiile enunțate în documente strategice, dar neatinse, despre starea bună a drumurilor din Republica Moldova.

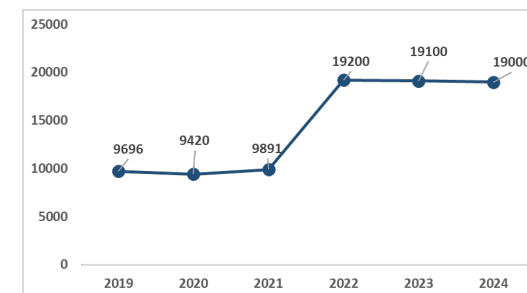


Figura 6. Evoluția prețului la bitum pentru 1 tonă, lei

Sursa: elaborat de autor în baza informațiilor disponibile pe <https://achizitii.md/>

Analiza în dinamică a prețurilor la bitum pentru perioada 2019-2024 relevă o creștere dramatică a prețului acestei materii prime în 2022. Prețul exagerat pentru bitum se menține și în prezent. În 2022 prețul mediu al unei tone de bitum a crescut de la 9,8 mii lei în 2021, la 19 mii lei. Această evoluție se explică prin manifestarea riscurilor exogene de natură geopolitică și economică, a căror influență trebuia luată în calcul la luarea deciziei de a subfinanța fondul rutier. Astfel, în contextul prezentat, finanțarea fondului rutier demonstrează o rată de oportunități de a face drumuri bune cu prețuri mai mici¹³, determinând o întârziere mai mare în realizarea obiectelor strategice privind reabilitarea, modernizarea, reparația și întreținerea corespunzătoare a tuturor drumurilor publice din Republica Moldova.

¹² https://www.legis.md/cautare/getResults?doc_id=105529&lang=ro

¹³ <https://achizitii.md/>

IV. ANALIZA EVOLUȚIEI STĂRII DRUMURILOR FINANȚATE DIN FONDUL RUTIER

Evoluția stării drumurilor constituie un indicator esențial în aprecierea eficacității lucrărilor de întreținere și reabilitare. Dacă starea drumurilor se îmbunătățește, iar ponderea drumurilor din categoriile „stare rea” și „stare foarte rea” scade, atunci se poate afirma că avem management bun al activelor rutiere.

Analiza evoluției stării drumurilor este periclitată de calitatea datelor furnizate de autoritățile responsabile.

Informația privind starea drumurilor este prezentată în indicatori relativi, adică ca ponderi a categoriilor de drumuri în funcție de starea lor. Însă, lungimea drumurilor, la care s-a măsurat indicele mediu de planeitate, diferă de la perioadă la perioadă. Astfel, prima prezentare a acestei informații apare în raportul privind utilizarea fondului rutier în perioada anului 2012, în care se prezintă o situație comparabilă pentru anii 2009, 2010 și 2012 pentru o lungime de 1600 km de drumuri naționale. În raportul pentru anul 2013 se adaugă informația și pentru acel an de raportare, astfel, constatăm că în perioada anilor 2009-2013 starea drumurilor s-a îmbunătățit considerabil, ponderea drumurilor în stare „bună” a sporit de la 9,78 % la 41,26 % (figura 7).

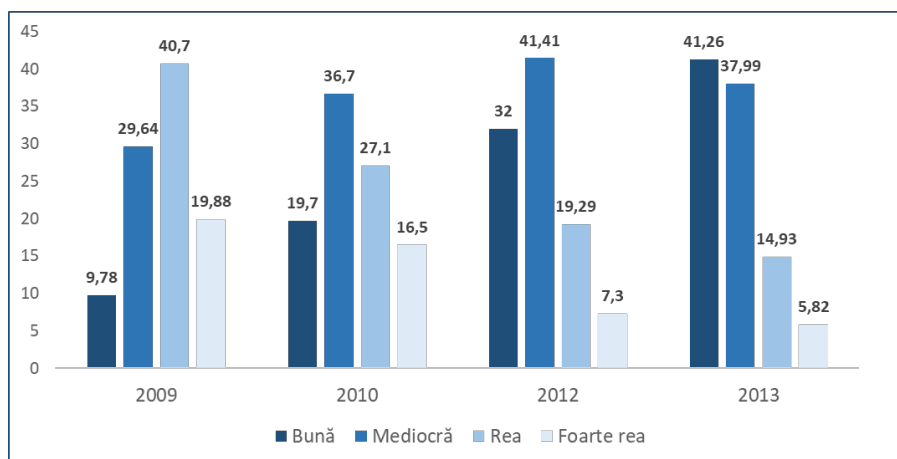


Figura 7. Evoluția stării drumurilor naționale pe anii 2009-2013, %

Sursa: elaborat de autor în baza Raportului privind utilizarea fondului rutier în perioada anului 2013 //Monitorul Oficial 53-59/311, 07.03.2014¹⁴

¹⁴ https://www.asd.md/storage/topic/thumbs/files/R_MO_13.pdf

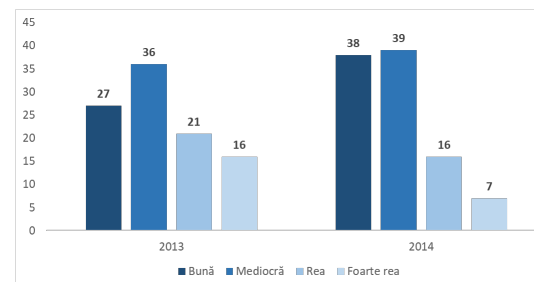


Figura 8. Evoluția stării drumurilor naționale pe anii 2013-2014, %¹⁵

Sursa: Raport privind utilizarea fondului rutier în perioada anului 2014 //Monitorul Oficial 124-130/805 din 22.05.2015

În raportul privind utilizarea fondului rutier în anul 2014 se prezintă situația privind starea drumurilor estimată pe o lungime de 3068 km de drumuri naționale. În comparație cu anul precedent, ponderea drumurilor în stare bună a crescut cu 11 % în 2014, înregistrând nivelul de 38 % (figura 8).

În anul 2015 starea tehnică a rețelei drumurilor, estimată în baza indicelui mediu internațional al planeității IRI, se prezintă pentru o lungime de 3058 km, menționându-se că starea drumurilor s-a îmbunătățit față de anul precedent, deși datele sunt prezentate doar pentru primăvara și toamna anului 2015¹⁶. În raportul pentru anul 2016, estimările prezentate privind starea drumurilor se prezintă deja pe o lungime de 3139 km pentru doi ani consecutivi (2015 și 2016). În acest raport apare o nouă categorie a stării drumurilor și anume „stare excelentă”. Datele ne indică creșterea nesemnificativă a ponderii drumurilor cu stare excelentă de 0,83 %, de la 11,57 % la 12,40 %, în schimb ponderea drumurilor în stare bună a scăzut considerabil – cu 9,39 %.

Totodată, constatăm că ponderea drumurilor în stare rea și foarte rea a crescut semnificativ - cu 8,06 % și, respectiv, cu 6,66 %. În raportul pentru anul 2017 se prezintă o îmbunătățire a stării drumurilor, creșterea cu 6 % a ponderii drumurilor cu stare excelentă și bună, însă din acest an rapoartele privind utilizarea fondului rutier nu mai specifică lungimea drumurilor pentru care s-a estimat indicele mediu de planeitate¹⁷. Pentru anii 2018 și 2019 rapoartele privind utilizarea fondului rutier nu s-au elaborat și nu s-au publicat, încălcându-se prevederile legale și cheltuielile fondului devin netransparente și susceptibile unei utilizări ineficiente a mijloacelor fondului.¹⁸

¹⁵ https://www.asd.md/storage/topic/thumbs/files/R_MO_14.pdf

¹⁶ Raport privind utilizarea fondului rutier în perioada anului 2015 //Monitorul Oficial 114-122/700 din 29.04.2016, disponibil pe: https://www.asd.md/storage/topic/thumbs/files/R_MO_15.pdf

¹⁷ Rapoarte privind utilizarea fondului rutier. Disponibile online: <https://www.asd.md/fondul-rutier/>

¹⁸ Nu sunt disponibile pe pagina web a ASD la secțiunea rapoartelor, dar nici nu se regăsesc în monitor oficial

Informația cu privire la starea drumurilor publice naționale prezentată în rapoartele privind utilizarea fondului rutier pentru perioada 2020-2023 creează îndoieli privind veridicitatea datelor.

În raportul pentru anul 2020 se prezintă o evoluție a stării drumurilor pentru o perioadă de 6 ani (2015-2020), menționându-se că „starea drumurilor publice naționale pentru anii 2017, 2018 și 2019 a fost calculată ca media ponderată a stării drumurilor expres și drumurilor republicane, ceea ce permite compararea stării drumurilor publice naționale pe o perioadă de 6 ani, începând cu anul 2015”.

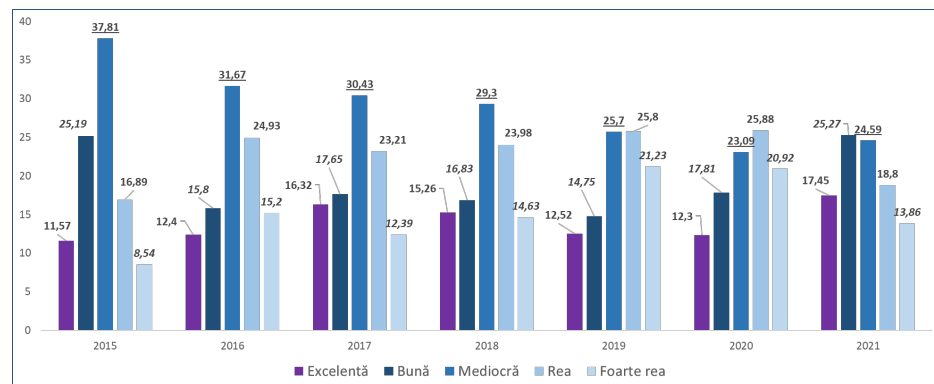


Figura 9. Evoluția stării drumurilor naționale pe anii 2015-2021, %

Sursa: Raport referitor la implementarea Programului privind repartizarea mijloacelor fondului rutier pentru drumurile publice naționale pe anul 2021// Monitorul Oficial Nr. 129-133 (8173-8177) din 22.04.2022¹⁹

În raportul pentru anul 2021 doar se adaugă datele pentru anul 2021, fără să adauge o claritate la metodologia utilizată sau lungimea drumurilor măsurată. În rapoartele 2022 și 2023, starea drumurilor este prezentată în comparație începând cu anul 2018, menționându-se că „o comparare reprezentativă a stării tehnice a rețelei drumurilor, poate fi efectuată conform datelor colectate începând cu anul 2017 după reconfigurarea rețelei drumurilor publice”.

Astfel, rapoartele pentru anii 2020 și 2021 și cele din 2022 și 2023 prezintă informație diferită privind starea drumurilor pentru anii 2018, 2019, 2020 și 2021 (figurile 9 și 10). În rapoartele din anul 2022 și 2023 nivelul ponderilor drumurilor cu stare excelentă și bună sunt vizibil mai reduse. În cazul dat este afectată grav credibilitatea datelor. Lipsa de consecvență și claritate referitoare la, eșantion, și scala de clasificare a rezultatelor testelor de planeitate, afectează grav credibilitatea datelor.

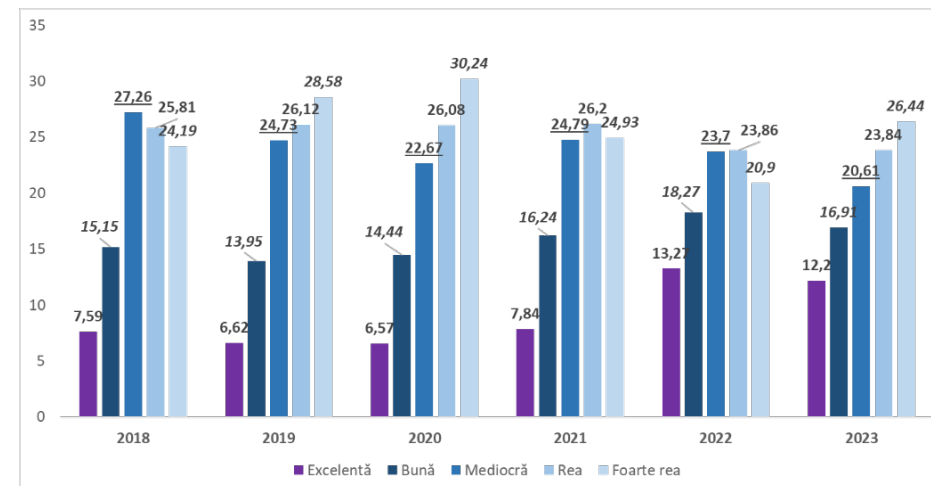


Figura 10. Evoluția stării drumurilor naționale pe anii 2018-2023, %

Sursa: Raport privind utilizarea fondului rutier în perioada anului 2023 //Monitorul Oficial 219-222/(9157-9160) din 23.05.2024

Starea drumurilor se înrăutățește pe toate tipuri de drumuri naționale în anul 2023, iar cea mai proastă situație este în cazul drumurilor regionale, în cazul cărora ponderea drumurilor în stare rea și foarte rea atinge circa 60 %. Un accent semnificativ s-a pus pe drumurile expres, astfel în 2022 ponderea drumurilor în stare excelentă a sporit de la 2 % la 20 % datorită finalizării lucrărilor de reabilitare pentru 210 km din surse externe și bugetare. Alte modificări semnificative cu privire la starea drumurilor naționale nu se observă, acestea continuă să degradeze, în special cele regionale (figura 11).

¹⁹ <https://www.asd.md/wp-content/uploads/2023/01/Raport-fondul-rutier-2021.pdf>



Figura 11. Evoluția stării drumurilor expres (M), republicane (R) și regionale (G) pe anii 2020-2023, %

Sursa: elaborat în baza rapoartelor privind utilizarea fondului rutier în 2020-2023

V. STRATEGIA SECTORIALĂ – GARANȚIE A UTILIZĂRII EFICIENTE A FONDULUI RUTIER?

5.1. Implementarea strategiei de logistică și transport: obiective și rezultate

Aprobarea planului strategic nu reprezintă o garanție privind îndeplinirea obiectivelor stipulate, un exemplu elocvent fiind Strategia de transport și logistică pe anii 2013-2022, care deși prevedea atingerea unor obiective majore pentru dezvoltarea infrastructurii drumurilor cu un suport financiar considerabil, nu a fost implementată.

Cel puțin pentru 310 km de drumuri național trebuiau să fie reabilitate anual pentru finalizarea reabilitării întregii rețele de drumuri naționale până în anul 2022.

Strategia de transport și logistică prevedea reabilitarea a circa 3 mii km în perioada 2014-2022, însă rapoartele de utilizare a fondului rutier indică o evoluție neuniformă a volumului fizic de lucrări de reabilitare. Pentru anul 2018 și 2019 nu au fost publicate rapoarte de utilizare a fondului rutier, ceea ce face imposibil includerea informației din acești ani în volumul cumulativ al lucrărilor de reabilitare. Cu toate acestea, datele arată un volum de circa 1,9 mii km de drumuri naționale (figura 12).

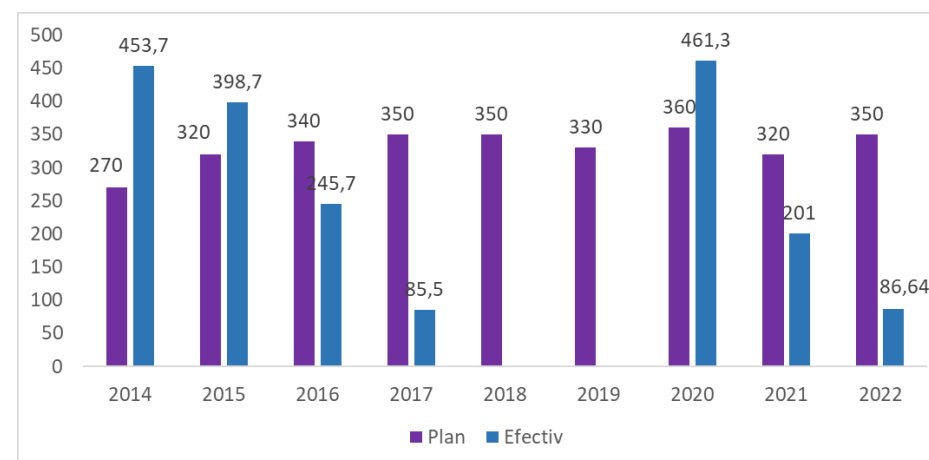


Figura 12. Evoluția volumului fizic de reparație capitală a drumurilor, km

Sursa: elaborat în baza rapoartelor privind utilizarea fondului rutier în 2014-2022

Toate drumurile naționale ar trebui să fie cel puțin în stare mediocră până în 2022. Datele privind starea drumurilor pentru anul 2022 arată că circa 44 % din drumuri naționale sunt în stare rea și foarte rea, iar situația din 2023 este și mai dificilă, căci 50 % din drumuri naționale sunt în stare rea și foarte rea.

Creșterea finanțării alocate infrastructurii drumurilor constituia o condiție obligatorie pentru asigurarea atingerii obiectivelor stipulate în strategie privind reabilitarea drumurilor și îmbunătățirea stării acestora. În 2022, fondul rutier a fost aprobat la nivelul de 1,48 mld. lei, iar prin legea nr. 260/2022 din 08.09.2022 volumul fondului a fost sporit la nivelul de 1,81 mld. lei. În 2023, nivelul fondului rutier a fost aprobat de 1,48 mld. lei, care a fost modificat pe parcursul anului până la 2,32 mld. lei. În majoritatea cazurilor modificările sunt prilejuate de decizii politice de alocare a mijloacelor fondului rutier (ex: repararea traseului spre Bulboacă în contextul reuniunii comunității politice europene din 1 iunie 2023, sau construcția drumului și podului de pontoane Leova-Bumbăța etc).

Strategia de Mobilitate pentru anii 2023-2030 recunoaște carențele sistemice de dezvoltare a sistemului de transport și dependența fondului rutier de procesul bugetar. Recent a fost aprobată Strategia de Mobilitate, ce va transpune obiectivele de dezvoltare a infrastructurii drumurilor până în 2030. Acest document strategic susține că anume „dependența Fondului rutier de procesul bugetar anual a creat imprevizibilități și neajunsuri în ceea ce privește volumul resurselor financiare necesar pentru lucrările de reparație” și că „Fondul rutier actual din Republica Moldova rămâne parte a primei generații de fonduri rutiere, fără autonomie financiară”.

Strategia de Mobilitate pentru anii 2023-2030²⁰ își propune ca obiectiv - asigurarea previzibilității și rezilienței finanțării infrastructurii de transport corelate cu necesitățile populației.

În viziunea expusă în strategie, Fondul rutier nu trebuie să mai fie parte din Bugetul de stat, iar fondurile colectate să fie alocate cu destinație specială infrastructurii rutiere. Fondul rutier trebuie să fie de generație nouă pentru asigurarea atingerii obiectivelor privind infrastructura drumurilor, adică să fie mult mai autonom față de procesele bugetare anuale ale Guvernului și cu o abordare a planificării multianuale a finanțării, bugetării și contabilizării pentru a face alocările anuale ale cheltuielilor Fondului rutier mai utile.

De asemenea, strategia susține că îmbunătățirea managementului activelor rutiere prin politici de planificare strategică, creșterea eficienței activităților Fondului rutier, atât la nivel central, cât și la nivel local, de comun cu îmbunătățirea calității datelor colectate din traficul rutier, ar trebui să fie obiective prioritare pentru dezvoltarea sustenabilă a infrastructurii rutiere și domeniului în ansamblu.

²⁰ Strategia de Mobilitate pentru anii 2023-2030 aprobată prin Hotărârea de Guvern nr. 589 din 28.08.2024

5.2. Planul strategic de dezvoltare a infrastructurii drumurilor în UTA Găgăuzia

Fondul rutier în UTA Găgăuzia s-a utilizat până în prezent fără o planificare strategică. Resursele din fondul rutier național obținute prin repartizare în funcție de kilometru echivalent se utilizau în baza programului anual de utilizare a fondului rutier. În noiembrie 2023, Adunarea Populară a Găgăuziei a aprobat Legea locală nr.32 din 17 noiembrie 2023²¹ privind utilizarea fondurilor pentru infrastructura rutieră.

În conformitate cu prevederile acestei legi, finanțarea resurselor pentru infrastructura drumurilor la nivel raional trebuie să se realizeze de către Comitetul Executiv în baza Programului Anual de finanțare a infrastructurii drumurilor locale, elaborat de Comitetul Executiv și aprobat de Adunarea Populară a Găgăuziei până la 1 martie a anului bugetar. Totodată, programul anual de finanțare a infrastructurii drumurilor la nivel raional se elaborează în corespundere cu planul strategic de dezvoltare a infrastructurii drumurilor, elaborat de către Comitetul Executiv și aprobat de Adunarea Populară a Găgăuziei.

Programul de repartizare a fondului rutier din UTAG în 2024²² a fost aprobat cu întârziere, odată cu aprobarea planului strategic. Proiectul deciziei privind aprobarea planului de repartizare pentru anul 2024 a fost inclus în ordinea de zi a ședinței din 29 martie anului curent, însă a fost scoasă de pe ordinea de zi, decizia fiind argumentată de faptul că planul strategic privind dezvoltarea infrastructurii drumurilor nu este elaborat și aprobat. Poziția fermă a deputaților a determinat ca în ședința din 3 mai să fie propuse spre aprobare atât planul strategic, cât și programul anual.

Planul strategic pentru dezvoltarea infrastructurii drumurilor condiționează o repartizare mai riguroasă a resurselor financiare din mijloacele fondului rutier alocate către UTAG²³. Programul UTAG de utilizare a resurselor din fondului rutier pentru anul 2024 prevede, pentru prima dată în perioada din 2018 până în prezent, repartizarea resurselor financiare pentru întreținerea și reparația periodică. Astfel, circa 60 % din resurse sunt repartizate pentru reparații capitale, 9 % se alocă pentru întreținerea periodică și circa 26 % se alocă pentru întreținerea de rutină.

²¹ <https://halktoplushu.md/archives/14499>

²² <https://halktoplushu.md/archives/15310>

²³ <https://halktoplushu.md/archives/15308>

Elaborarea planului strategic a impus autoritățile publice să analizeze starea drumurilor locale din UTAG. În contextul elaborării planului strategic, autoritățile publice din UTAG au realizat analiza celor 30 de drumuri locale aflate în gestiunea acestora. Rezultatele relevă că circa 58 % din drumurile locale au îmbrăcăminte rutieră capitală sau de tranziție, fiind prezentate date privind kilometrajul pe fiecare drum local după tipul îmbrăcămintei rutiere: asfalt – 58 %, pietriș – 14 % și pământ – 28 %. Aceste date sunt relevante pentru planificarea lucrărilor de întreținere periodică și reparații capitale. De asemenea, planul strategic prezintă situația privind starea drumurilor locale cu îmbrăcăminte rutieră din beton asfaltic și anume: 31 % sunt în stare rea și foarte rea; 41,5 % sunt în stare mediocră și doar 27,5 % sunt în stare bună. În acest context, s-au constatat că 25 km din drumuri locale necesită de urgență reparații capitale, iar alte 37 km necesită reparații capitale în perspectivă pe termen mediu.

Planul strategic stipulează indicatorii de performanță pentru perioada de până 2027. Astfel, se planifică anual să se reabiliteze 5 km de drumuri locale. De asemenea, până în 2027 se preconizează că 100 % din drumurile locale prioritare (8 din 30) să fie de stare bună sau mediocră, precum și 100 % din drumuri locale trebuie să fie cel puțin de stare mediocră. În același context, planul preconizează reducerea cu 50 % a accidentelor rutiere. Cu toate acestea, programul anual de utilizare a fondului rutier include doar date financiare, fără a indica denumirile drumurilor incluse în reparațiile capitale și periodice, precum și kilometri planificate pentru reparație.

Realizarea planului strategic pentru infrastructura drumurilor se bazează pe modificările în finanțarea din bugetul de stat. Planul strategic stipulează problemele și planul de acțiuni, precum și termenii de realizare și indicatorii rezultativi. Astfel, pentru soluționarea problemei aferente de starea rea a drumurilor locale se stipulează că este necesar de alocat 250 mil. lei pentru reabilitarea drumurilor locale prioritare, iar mărimea transferurilor din bugetul de stat pentru infrastructura drumurilor din UTAG trebuie să constituie 1 mld. lei. Formularea indicatorului rezultativ este ambiguă, deoarece nu este clar dacă mărime alocărilor sunt calculate cumulativ pentru perioada de realizare (2024-2027) sau sunt propuse ca valori anuale. Cu toate acestea, la altă problemă aferentă de subfinanțarea modernizării și reabilitării drumurilor din localități, listată în planul de acțiuni, la care se planifică ca indicatori rezultativi – 1 mld. de lei anual atrași din fonduri externe, precum și 100 % de cofinanțare la aceste granturi trebuie să fie asigurate fie de guvernul central, fie de autoritățile UTAG, fie de autoritățile locale. Tot la această problemă, se specifică că mărimea fondului rutier UTAG trebuie să constituie 1 mld. lei. În contextul prezentat, menționăm că fondul rutier pentru UTAG în anul 2024 constituie doar 26,59 mil. lei.

VI. CONCLUZII

Concluzii pentru autoritățile de nivel central:

- Fondul rutier este subfinanțat cronic comparativ cu nivelul prognozat al acestuia în conformitate cu Strategia de transport și logistică pe anii 2013-2022, dar și în raport cu acumulările acestuia.** În pofida acumulărilor la fondul rutier, acumulări ce depășesc cuantumul încasărilor și valorile planificate în strategia de transport și logistică, nivelul resurselor financiare alocate efectiv anual în Fondul Rutier sunt mai mici decât cele prognozate, în medie cu circa 1 mld. lei. Sursele de finanțare ale fondului rutier s-au eliminat treptat: accizele la gazul lichefiat au fost eliminate în 2012; volumul defalcat în fondul rutier al taxei pentru folosirea drumurilor de către autovehiculele înmatriculate în Republica Moldova s-a diminuat cu 50 % în 2017, ca din 2022 să fie eliminată totalmente din sursele de finanțare ale fondului rutier; clauza privind cota de 80 % din accizele la produsele petroliere, cu excepția gazului lichefiat a fost eliminată în 2018.
- Mărimea fondului rutier este imprevizibilă și este total dependentă de decizia celor care aprobă bugetul anual.** Deciziile aprobării mărimii fondului rutier sunt imprevizibile și se decid în contextul aprobării anuale a bugetului public național, iar volumele aprobate nu corespund cu cadrul bugetar pe termen mediu. De asemenea, pe parcursul anului bugetar se pot lua decizii de modificare a volumului resurselor alocate pentru fondul rutier, în general, cât și pe tipuri de lucrări, în particular. Trebuie de adăugat aici și problema arieratelor care micșorează valoarea efectivă a fondului rutier.
- Structura fondului rutier pe tipuri de lucrări relevă că, în perioada 2020-2024, cea mai mare pondere o dețin reparații capitale care nu trebuie executate din fondul rutier destinat doar pentru întreținere, iar în perioada 2017-2019 cea mai mare pondere a alocărilor din fondul rutier au fost făcute pentru lucrările de întreținere de rutină.** Întreținerea de rutină nu permite măsurarea obiectivă a volumelor realizate, fiind niște lucrări mai puțin eficiente, dar costisitoare și cu risc sporit de delapidare a mijloacelor financiare din fondul rutier dat fiind faptul că acestea nu sunt lucrări licitate, ci se alocă prin contractare directă către S.A. Drumuri. Astfel, alocarea sporită a resurselor pentru aceste lucrări se dă dovadă de o planificare proastă și administrare ineficientă a infrastructurii drumurilor.

4. **Întreținerea periodică deține o pondere mult mai joasă în totalul resurselor din fondul rutier, decât s-a prognozat în strategie, ceea ce nu permite crearea unei piețe de lucrări de întreținere periodică și o specializare a companiilor pe acest tip de lucrări.** Conform, Strategiei de transport și logistică, nivelul resurselor alocate pentru întreținerea periodică ar trebui să crească proporțional cu creșterea fondului rutier. Cu regret însă, aceste lucrări manifestă o dinamică neuniformă, înregistrând o pondere de circa 11 % din volumul total de resurse alocate fondului rutier.
5. **Strategia de transporturi și logistică, care prevedea împărțirea finanțării din fondul rutier doar pe două categorii mari de cheltuieli, întreținerea de rutină și întreținerea periodică și reparații, cu toate acestea, din fondul rutier se finanțează și alte cheltuieli.** Analiza structurii fondului rutier pe tipuri de cheltuieli, identifică și alte categorii de cheltuieli, a căror ponderi au ajuns chiar până la 25 %, afectând capacitatea fondului rutier de asigura dezideratul principal – îmbunătățirea stării drumurilor. În această categorie de cheltuieli, au intrat și datoriile pentru lucrările realizate în perioada precedentă, astfel, volumul resurselor real alocate întreținerii infrastructurii drumurilor era și mai mic decât nivelul aprobat.
6. **Întreprinderea de Stat „Administrarea Drumurilor de Stat” (ADS) obține anual resurse pentru gestionarea drumurilor publice din fondul rutier, în timp ce UTAG și celelalte raioane administrează drumurile din contul cheltuielilor de funcționare a autorităților publice locale.** Î.S. Administrația de Stat a Drumurilor a obținut între 20 mil. lei (2017) și 157 mil. lei (2022), înregistrând în ultimii ani niveluri de 70 mil. lei în 2023 și 80 mil. lei în 2024 pentru administrarea infrastructurii drumurilor. Statutul de întreprindere de stat a ASD determină ca profitul realizat de către aceasta să fie defalcat în bugetul de stat²⁴, astfel resursele fondului de rutier ajung nu pentru întreținerea și reparația drumurilor, ci în bugetul de stat.
7. **Anual mai mult de 1.3 miliarde lei achitate de utilizatorii drumurilor la procurarea carburanților, nu ajung la drumuri ceea ce crește costul utilizatorilor.** Modificarea Legii fondului rutier din 2018 a înlocuit sintagma „ponderea de 80 % din accize” cu sintagma „în cuantumul stabilit în legea bugetului de stat pe anul respectiv”. Această modificare a afectat volumul de resurse financiare alocat efectiv fondului rutier, prin urmare, și capacitatea acestuia de a asigura reabilitarea, modernizarea, reparația și întreținerea corespunzătoare a tuturor drumurilor publice către anul 2022 și aducerea acestora în stare bună.
8. **Subfinanțarea fondului rutier prin prisma creșterii semnificative a prețurilor la materia primă (bitum) compromise, aspirațiile enunțate în documentele de planificare strategică.** Prețurile la bitum utilizat, în mixurile asfaltice, a crescut mai mult de 2 ori în 2022 și continua să se mențină la acest nivel. În contextul în care prețurile la materia primă crește, iar fondul rutier rămâne a fi subfinanțat, crește riscul accelerării ritmului de degradare a activelor rutiere.
9. **Evoluția stării drumurilor nu poate fi analizată pentru o perioadă mai lungă de timp, căci datele disponibile nu sunt comparabile, iar informația cu privire la starea drumurilor publice naționale prezentată în rapoartele privind utilizarea fondului rutier pentru perioada 2020-2023 creează îndoieli privind veridicitatea datelor.** Rapoartele pentru anii 2020 și 2021 și cele din 2022 și 2023 prezintă informație istorică diferită privind starea drumurilor pentru anii 2018, 2019, 2020 și 2021. În rapoartele din anul 2022 și 2023 nivelul ponderilor drumurilor în stare excelentă și bună sunt vizibil mai reduse.
10. **Starea drumurilor se înrăutățește pe toate tipurile de drumuri naționale în anul 2023, iar cea mai proastă situație este în cazul drumurilor regionale, în cazul cărora ponderea drumurilor în stare rea și foarte rea atinge circa 50 %.** Un accent semnificativ s-a pus pe drumurile expres, astfel în 2022 ponderea drumurilor în stare excelentă a sporit de la 2 % la 20 % datorită finalizării lucrărilor de reabilitare pentru 210 km din surse externe și bugetare. Alte modificări semnificative cu privire la starea drumurilor naționale nu se observă, acestea continuă să degradeze, în special cele regionale.
11. **Strategia de transport și logistică pentru perioada 2013-2022 nu a fost respectată, în mare parte, căci lucrărilor de reabilitare au fost realizate pe un kilometraj mai mic cu 1000 de km, iar starea drumurilor este mai deficicientă decât s-a preconizat – drumuri naționale de cel puțin în stare mediocră, deși peste 50 % din drumuri sunt de stare rea și foarte rea.** Fondul rutier este subfinanțat anual, ceea ce nu permite asigurarea atingerii obiectivelor privind starea drumurilor și gradul de reabilitare.

²⁴ https://www.legis.md/cautare/getResults?doc_id=142024&lang=ro

Concluzii pentru autoritățile publice de nivelul (II) din UTAG:

- 1. Țintele stabilite de UTA Găgăuzia în documentele locale de planificare strategică nu sunt realizabile.** Conform planului strategic mărimea alocărilor din fondul rutier pentru UTAG ar trebui să atingă valoare de 1 mld. lei pentru a asigura acoperirea atingerii tuturor obiectivelor stipulate în strategie, cu toate acestea, în program nu se indică și sursa de acoperire a deficitului necesar pentru realizarea acestuia.
- 2. Analiza utilizării resurselor primite ca transferuri cu destinație specială pentru infrastructura drumurilor în UTAG reflectă utilizarea acestora cu un grad redus de eficiență.** Astfel, până în 2020, transferurile cu destinație specială pentru infrastructura drumurilor s-au repartizat preponderent pentru lucrări de rutină (83%-96 %). Pentru plombarea gropilor, reparația drumurilor pietruite și reabilitarea suprafeței asfaltice s-au alocat 22,6 mil. lei. În 2020. Din 2021, mai mult de jumătate din resurse s-au alocat pentru reparații capitale, iar abia în 2024 au fost alocate resurse pentru întreținerea periodică (circa 9 %).
- 3. Programul de repartizare a resurselor din fondul rutier UTAG nu indică clar tronsoanele drumurilor locale pentru fiecare tip de lucrare în parte.** Un șir de drumuri locale beneficiază de mai multe tipuri de lucrări în aceeași perioadă și, după cum reiese, pe aceleași porțiuni de drum: plombarea gropilor și reabilitarea suprafețelor asfaltice, apoi plombarea gropilor și reparații capitale.
- 4. Transferurile pentru întreținerea drumurilor din UTA Găgăuzia au fost utilizate fără să fie ancorate în vre-un document de planificare strategică, ceea ce a afectat eficiența utilizării resurselor financiare pentru infrastructura drumurilor din UTAG.** Odată cu aprobarea acestuia în 2024, a fost asigurată o repartizare mai riguroasă a resurselor financiare din fondul rutier UTAG, căci programul de utilizare a resurselor fondului rutier pentru anul 2024 prevede, pentru prima dată în perioada din 2018 până în prezent, repartizarea resurselor financiare pentru întreținerea și reparația periodică. Astfel, circa 60 % din resurse sunt repartizate pentru reparații capitale, 9 % se alocă pentru întreținerea periodică și circa 26 % se alocă pentru întreținerea de rutină.
- 5. Planificarea strategică impune analiza situației actuale privind starea drumurilor locale și aprobarea unei planificări multianuale.** În contextul elaborării planului strategic, autoritățile publice din UTAG au realizat analiza celor 30 de drumuri locale aflate în gestiunea acestora. Rezultatele relevă că circa 58 % din drumurile locale au acoperire capitală sau de tranziție, fiind prezentate date privind kilometrajul pe fiecare drum local după tipul îmbrăcăminte rutiere.
- 6. Planul strategic stipulează indicatorii de performanță pentru perioada de până 2027, dar fără să se explice cum se va asigura realizarea acestora.** Realizarea acestora se bazează pe modificările în finanțarea fondului rutier din bugetul de stat. Pentru mai multe obiective se preconizează o acoperire financiară majoră și anume: fond rutier din UTAG în mărime de 1 mld. lei (din care 25 % vor fi alocate pentru reabilitare), fonduri externe atrase anual în valoare de 1 mld. lei și cofinanțări la proiecte garantată la 100 % (sursa acoperirii nu este stipulată).

VII. RECOMANDĂRI

Pentru autoritățile publice centrale:

1. **Asigurare unei predictibilități de finanțare a fondului rutier** prin reinstituirea în legea fondului rutier a prevederii de defalcare în fond a minim 80% din accizele la carburanți.
2. **În același context, recomandăm reconsiderarea destinației fondului rutier**, care, la moment, nu acoperă doar întreținerea și reparația drumurilor, dar și construcția celor noi și administrarea celor existente. Fondul rutier trebuie să fie destinat întreținerii.
3. **Implementarea fondului rutier de generație nouă, care va fi autonom de procesul bugetar**, cu surse clare și stabile, volumul căruia va putea evolua previzibil, ceea ce va permite o planificare pe termen lung a dezvoltării infrastructurii drumurilor publice.
4. **Îmbunătățirea guvernantei fondului rutier și asigurare unei planificări a alocărilor mijloacelor acestuia bazată pe date și eficiența intervențiilor.**
5. **Elaborarea unui program multianual de dezvoltare și reabilitare a infrastructurii drumurilor**, 3-5 ani, care va asigura îmbunătățirea uniformă a stării drumurilor atât din perspectiva geografică, cât și din perspectiva categoriilor de drumuri (expres, republicane, regionale).
6. **Elaborarea unei metodologii pentru planificare repartizării mijloacelor fondului rutier pe categorii și subcategorii invariabile de cheltuieli**, ceea ce ar permite comparabilitatea și analiza programelor pentru diferiți ani.
7. **Standardizarea conținutului raportului privind executarea programului de repartizare a mijloacelor fondului rutier și a datelor statistice reflectate în acesta.**
8. **Sporirea resurselor alocate reparațiilor periodice, care, de fapt, asigură întreținerea infrastructurii drumurilor și îmbunătățirea stării drumurilor.**
9. **Evitarea finanțării din fondul rutier a lucrărilor de construcție nouă**, care ar trebuie să fie asigurate din bugetul de stat sau împrumuturi externe.
10. **Reducerea ponderii altor cheltuieli, decât întreținerea și reparația drumurilor, în structura cheltuielilor fondului rutier**, asigurând respectarea direcțiilor prioritare de utilizare a fondului rutier.

11. **Reconsiderarea statutului Î.S. „Administrarea de Stat a Drumurilor” și modului de finanțare a acestuia din fondul rutier.** Această entitate ar trebui să funcționeze ca o autoritate publică cu finanțare din bugetul de stat.
12. **Reflectarea transferurilor către APL II în programul de repartizare a mijloacelor fondului rutier** în calitate de transferuri din fondul rutier.
13. **Asigurarea atingerii obiectivelor strategice prin utilizarea eficientă a fondului rutier la nivel național** prin includerea analizei îndeplinirii obiectivelor strategice în raportul anual privind utilizarea fondului rutier.
14. **Elaborarea unor indicații metodologice pentru APL II privind modul de planificare a alocărilor** pentru întreținerea drumurilor de interes raional (municipal).
15. **Evaluarea impactului schimbării transferurilor din bugetul de stat către autoritățile locale de nivelul I pentru infrastructura drumurilor din transferuri cu destinație specială în transferuri cu caracter general**, alocate din taxa pentru folosirea drumurilor achitată de posesorii autovehiculelor înmatriculate în Republica Moldova.

Pentru autoritățile publice locale de nivelul II din UTAG:

1. **Repartizarea a cel puțin 50 % din resursele din transferuri speciale pentru infrastructura drumurilor** către autoritățile locale de nivelul II din UTAG pentru lucrări de întreținere periodică și identificarea altor surse de finanțare pentru reparații capitale.
2. **Transparentizarea alocărilor și menționarea în programul anual de repartizare a mijloacelor pentru întreținerea drumurilor a listei drumurilor**, tipul lucrărilor pe fiecare drum local, precum și tronsonul pentru care se efectuează lucrările de întreținere și reparație.
3. **Revizuirea indicatorilor de performanță reflectați în documentul sectorial de planificare strategică.**
4. **Inventarierea activelor rutiere și asigurarea unei planificări bazate pe date și eficiența intervenției.**
5. **Asigurarea comparabilității documentelor de planificare anuală a alocărilor** dar și a raportului privind executarea programului de întreținere a drumurilor de interes raional.

ANEXA 1

Tabelul A 1.1. Evoluția repartizării fondului rutier pe tipuri de lucrări și cheltuieli pentru drumuri naționale, mii lei

	Tipuri de lucrări și cheltuieli	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024
1	Întreținerea curentă a drumurilor publice naționale pe timp de vară	261753	303622,5	367211,1	478477,6	421 670,80	513 952,40	499 105,30	436 400,5
2	Întreținerea curentă a drumurilor publice naționale pe timp de iarnă	110 000	148775,1	110 000	51 300	55 400	70 000	98 400,00	165000
3	Lucrări și servicii pentru întreținerea periodică	98007	486 777,70	58 160	404 366	300 404	148 888	167 851,20	196 855,0
4	Lucrări privind reparații la drumuri și poduri	350 327		12 000	30000	30 000	40000	717 422,80	202 231,8
5	Reparații capitale ale drumurilor și podurilor		81 681,60	281 626	395 921	553 585	613452	588 189,50	807 035,0
6	Elaborarea și adaptarea documentelor normative, regulamente și specificații tehnice, etc.	2 500	5 204,10	4 100	3 000	3 000	2100	260,00	1 095,0
7	Gestionarea drumurilor publice	20 000	22 487,90	32 000	58 500	60 000	157064,5	109 717,00	80 000,0
8	Executarea lucrărilor de proiectare, evaluarea drumurilor și podurilor, procurarea terenurilor	18 000	23 900,40	20 000	35 000	40 000	68443	101 060,00	80000
9	Dezvoltarea bazei de producție a unităților care efectuează lucrări de întreținere a drumurilor S.A., „Drumuri”, procurarea tehnicii și utilajului pentru acestea	0	0	0	0	0	0	0	15 650,0
10	Executarea lucrărilor de cercetare științifică, transfer tehnologic, aplicate la sectoare experimentale de drumuri și poduri	0	0	0	0	0	0	3 000,00	3 500,0
11	Cofinanțarea proiectelor de reabilitare a drumurilor	5100	0	33 500	145 225	60 000	183000	39 606,60	12 600,0
12	Procurarea și mentenanța utilajului și echipamentului	7 000	0	0	4 000	8 000	14000	2 400,00	15 579,0
13	Achiziționarea sistemului informatic de emitere, gestiune, monitorizare și control al vinetei electronice	2500		2 883	0	0	0	0	0
14	Achitarea datorilor pentru volumele de lucrări valorificate la întreținerea drumurilor publice naționale, total	219037	0	102 609	0	0	0	0	0
	TOTAL	1094224	1072449,3	1024089,1	1 605 789,6	1 532 059,8	1 810 899,9	2 327 012,4	2 015 946,3

ANEXA 2

Tabelul A 2.1. Repartizarea fondului rutier din UTAG pe tipuri de lucrări și cheltuieli, mii lei

	Tipuri de lucrări	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024
1	Întreținerea de rutină a drumurilor (plombarea gropilor, profilarea părții carosabile cu adaos de material, întreținerea terasamentului și a sistemelor de evacuare a apelor, întreținerea lucrărilor de artă etc.)	12019,9	10730,0	22636,7	4454,0	5238,5	3365,8	4874,674
2	Lucrări pentru asigurarea securității circulației rutiere	531,4	400,0	566,9	572,8	487,3	672,6	1347,332
3	Lucrări de întreținere, reparații curente a lucrărilor de artă (poduri, podete)	381,3	700,0	447,2	588,5	102,6	66,2	60,0
4	Întreținerea drumurilor pe timp de iarnă (deszăpezirea, combaterea poleiului)	387,9	400,0	321,4	80,4	268,5	418,9	800,784
5	Asigurarea esteticii drumurilor (profilarea părții carosabile, acostamentelor, cosirea vegetatiei etc.)	447,2	317,3	368,8	753,7	632,0		
6	Reparația periodică a drumurilor							2404,789
7	Reparația capitală a drumurilor				15635,1	14569,0	16963,2	16146,267
8	Servicii de supraveghere tehnică	110,4	167,4	223,8	240,0	200,0	201,6	250,0
9	Servicii pentru testări de laborator			20,0	38,0	11,1	12,0	20,0
10	Executarea lucrărilor de proiectare, evaluare a drumurilor și procurare a terenurilor	571,3		313,4		271,4	80,0	510,0
11	Achitarea datorilor pentru volumele de lucrări efectuate, elaborarea documentației tehnice, pentru întreținerea pe timp de iarnă	124,4	2302,3	298,2	292,1			183,164
12	Administrarea infrastructurii drumurilor locale (IS „Sud-A-Con”)	200,8						
	Total	14774,7	15016,9	25196,4	22654,5	21780,4	21780,4	26597,0

ANEXA 3

Tabelul A 3.1. Repartizarea fondului rutier pe drumuri locale și pe tipuri de lucrări în raionul Comrat

Drumuri locale la gestiunea raionului Comrat KM		2018		2019		2020		2021		2022		2023	
		KM	mii lei	KM	mii lei	KM	mii lei	KM	mii lei	KM	mii lei	KM	mii lei
L619	R35 – Sadic – Taraclia	0.00-3.40	160,51	0.00-3.40	170	0.00-3.40	260,36	0.00-3.40	208,41	0.00-3.40	91,69		
L620	R23 – drumul de acces spre s. Cioc-Maidan	0.00-4.50	452,91	0.00-4.50	500	0.00-4.50	521,01						
						0.00-4.50	871,07					0.00-3.00	142,48
L621	Cioc-Maidan – Avdarma	0.00-14.00	485,689	0.00-14.0	1000	0.00-14.00	252,034						
L622	R28 – drumul de acces spre stația Comrat	0.00-2.20	101,89	0.00-2.20	70	0.00-2.20	60,87	0.00-2.20	40,69				
L623	R28 – drumul de acces spre mun. Comrat	0.00-5.80	644,76	0.00-5.80	251,01	0.00-5.80	2223,14	0.00-5.80	1630,78	0.00-5.80	451,14	0.00-5.889	303,05
		0.00-5.80	1696,34	0.00-5.80	796,29	0.00-5.80	437,66	0.00-5.80	427,55				
		aleatoriu	1134,47	0.00-5.80	149,1	0.00-5.80	130,20						
L623.1	R23 – drumul de acces spre mun. Comrat	0.0-1.515	177,9	0.0-1.515	150	0.0-1.515	264,02	0.0-1.70	81,44	0.0-1.70	401,88	0.00-1,515	347,02
								0.0-1.70	1431,47				
L623.2	R29 – drumul de acces spre mun. Comrat	0.0-2,267	364,57	0.0-2,267	50	0.0-2,267	351,55	0.00-2.45	256,08	0.00-2.45	1523,13	0.00-2.267	388,82
				0.0-2.267	250			0.00-2.45	925,29				
L623.3	R35 – drumul de acces spre mun. Comrat			0.00-2.049	300								
		0.00-2.049	98,84	0.00-2.049	50	0.0-2.049	131,62	0.00-3.70	46,66	0.00-3.70	72,01	0.0-2.049	74.43
L624	M3 – drumul de acces spre s. Beșalma	0.00-3.20	170,08	0.00-3.20	300								
				0.00-3.20	700	0.00-3.20	5334,76	0.00-3.20	2154,86				
L625	Drumul de acces spre s. Cotovscoe					0.00-3.50	850,92	0.00-3.50	3298,53			0.00-3.50	1850,71
		0.00-3.50	207,25	0.00-3.50	200	0.00-3.50	159,99	0.00-3.50	150,51	0.00-3.50	151,14	0.00-3.50	52,80
L626	Congaz – Chioselia Rusă	0.00-7.00	222,59	0.00-7.00	100								
Total Comrat			5917,83		5036,4		11849,2		10652,3		2691		3084,89

LEGENDĂ:

Plombarea gropilor	Întreținerea și reparația drumului pietruit	Reparația și reabilitarea suprafeței asfaltice	Reparație capitală	Curățirea și restabilirea șanturilor, instalarea canalelor	Instalarea rigolelor și bordurilor
--------------------	---	--	--------------------	--	------------------------------------

Tabelul A 3.2. Repartizarea fondului rutier pe drumuri locale și pe tipuri de lucrări în raionul Ceadăr-Lunga

Drumuri locale la gestiunea raionului Ceadir-Lunga KM		2018		2019		2020		2021		2022		2023	
		KM	mii lei	KM	mii lei	KM	mii lei	KM	mii lei	KM	mii lei	KM	mii lei
L627	R29 – Ioltai – Besghioz – R36	16.60-20.60	1770,82	0.00-20.60	1600	0.00-20.60	914,53	0.00-20.60	7397,36	0.00-20.60	14569	0.00-20.60	14824,8
		0.00-10.6	177,53	0.00-20.60	200	0.00-20.6	230,83	0.00-20.60	256,76				
L627.1	Drumul de acces spre stația Ioltai	0.00-1.90	23,65	0.00-1.90	50								
L629	R29– drum de acces spre stația Ceadir-Lunga–R36	0.00-5.00	279,62	0.00-5.00	300	0.00-5.00	268,06	0.00-5.00	336,07	0.00-5.00	412,32	0.00-5.00	239,71
L629.1	Ceadir-Lunga – stația Ceadir-Lunga	0.00-1.6	190,03	0.00-1.60	150	0.00-1.60	178,61	0.00-1.60	26,80	0.00-1.60	35,42	0.00-1.60	16,86
L630	Corten – Baurci	0.00-8.62	59,00	0.00-8.62	50	3.67-8.62	42,68						
L631	R37 – drumul de acces spre s. Cazadlia	0.00-2.54	199,60	0.00-2.54	300	0.00-2.54	251,48	0.00-2.54	196,31	0.00-2.54	187,23	0.00-2.54	99,46
L632	R37 – Cazadlia – stația Cazadlia	0.00-2.00	58,56	0.00-2.00	70								
L641	R29 – drumul de acces spre s. Valea Periei	0.00-1.3	51,13	0.00-1.3	100								
L642	Ceadir-Lunga – Taraclia- L646	0.00-1.00	533,23	0.00-7.55	200	0.00-7.55	179,24			0.00-7.55	117,7	0.00-7.50	68,293
		1.00-7.55	50	0.00-7.55	50	0.00-7.55	949,57	0.00-7.55	131,75	0.00-7.55	56,52	0.00-7.50	54,06
Total Ceadir-Lunga			3393,196		3070		3355,54		8492,17		15587,6		15314,9

Tabelul A 3.3. Repartizarea fondului rutier pe drumuri locale și pe tipuri de lucrări în raionul Vulcănești

Drumuri locale la gestiunea raionului Vulcănești KM		2018		2019		2020		2021		2022		2023	
		KM	mii lei	KM	mii lei	KM	mii lei	KM	mii lei	KM	mii lei	KM	mii lei
L633	Drumul de acces spre s. Carbalia	0,00-0,80	66,12	0,00-0,80	20	0,00-0,80	16,832					0,00-0,80	287,73
L634	M3 – Vulcănești – R32.1			0,00-1,80	100	0,00-1,80	87,92	0,00-1,80	69,6			0,00-1,701	137,59
		aleatoriu	773,87	0,00-1,80	800	0,00-1,80	1773,41			0,00-1,80	115,87		
L635	M3 – drumul de acces spre stația Vulcănești	0,00-6,90	200,56	0,00-6,90	200	0,00-6,90	128,39	0,00-6,90	82,43	0,00-6,90	117,7		
						0,00-6,90	3850,89						
L637	M3 – Vulcănești – Vadul lui Isac	0,00-10,00	400,37	0,00-10,00	100	0,00-10,00	88,02			0,00-10,00	97,17		
				0,00-10,00	500								
L637.1	Vulcănești – M3	aleatoriu	966,6	0,00-4,177	300	0,00-4,177	132,04	0,00-4,80	199,97	0,00-4,80	482,23	0,00-4,177	144,42
L638	M 3 – Cișmichioi – Etulia					0,00-15,48	886,33						
		0,00-15,48	156,21	0,00-15,48	250	0,00-15,48	308,11	0,00-15,48	514,09	0,00-15,48	596,42	0,00-15,48	591,84
L638.1	Drumul de acces spre frontiera cu Ucraina	0,00-1,5	96,17	0,00-1,50	150								
L639	M3 – drumul de acces spre frontiera cu Ucraina	0,00-0,5	48,99	0,00-0,50	100								
L677	Drumul de acces spre s. Iujnoe							0,00-3,60	80,524	0,00-3,60	119,53		
Total Vulcănești			2708,91		2520		7271,95		946,63		1528,92		1161,59

ANEXA 4

Tabelul A 4.1. Resurse alocate per km pentru plombarea gropilor în UTAG

în perioada 2018-2024

Drumuri locale la gestiunea UTAG		2018	2019	2020	2021	2022	2023
L619	R35 – Sadic – Taraclia	47,21	50	76,58	61,3	26,97	
L620	R23 – drumul de acces spre s. Cioc-Maidan	100,65	111,11	115,78			
L621	Cioc-Maidan – Avdarma	34,69					
L622	R28 – drumul de acces spre stația Comrat	46,31	31,82	27,67	18,5		
L623	R28 – drumul de acces spre mun. Comrat	111,17	51,72	383,3	281,17	77,78	51,46
L623.1	R23 – drumul de acces spre mun. Comrat	117,43	99,01	174,27	53,76	236,4	229,06
L623.2	R29 – drumul de acces spre mun. Comrat	160,82	22,06	155,07	104,52	621,69	171,51
L623.3	R35 – drumul de acces spre mun. Comrat	48,24	24,4	64,24	12,61	19,46	36,33
L624	M3 – drumul de acces spre s. Beșalma	53,15	93,75				
L627	R29 – Joltai – Beșghioz – R36			16,53	7,14	10,16	0,57
L629	R29 – drum de acces spre stația Ceadîr-Lunga–R36			53,61	67,21	82,46	47,94
L629.1	Ceadîr-Lunga – stația Ceadîr-Lunga			111,63	16,75	22,14	10,54
L642	Ceadîr-Lunga – Taraclia-L646			23,74		15,59	9,11
L634	M3 – Vulcănești – R32.1		55,56	48,84	38,67		80,89
L635	M3 – drumul de acces spre stația Vulcănești	29,07	28,99	18,61	11,95	17,06	
L637	M3 – Vulcănești – Vadul lui Isac	40,04	10	18,61	11,95	17,06	
L637.1	Vulcănești – M3		71,82	31,61	41,66	100,46	34,58
L638	M 3 – Cișmichioi – Etulia	10,09	16,15	19,9	33,21	38,53	38,23
L638.1	Drumul de acces spre frontiera cu Ucraina	64,11	100				
L639	M3 – drumul de acces spre frontiera cu Ucraina	97,98	200				
L677	Drumul de acces spre s. Iujnoe				22,37	33,2	

Sursa: elaborat de autor în baza datelor din anexa 2



„SOCIETATEA CIVILĂ PENTRU INTEGRAREA EUROPEANĂ”
Proiectul este finanțat de Uniunea Europeană și cofinanțat de Fundația „Friedrich Ebert”

www.euromonitor.md

