

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.....	33
Capitolul 6: Modele internaționale și practici pozitive de finanțare a drumurilor.....	36
Practici internaționale de finanțare a infrastructurii rutiere.....	36
Principalele tipuri de taxe rutiere.....	37
O problemă universală: insuficiența mijloacelor financiare.....	38
Cadrul instituțional optimal.....	40
Concluzii și recomandări.....	42
Anexa 1. Hotărâri ale grupului de lucru cu privire la adjudecarea investiției care face obiectul licitației publice pentru achiziționarea serviciilor de către ASD.....	49

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)	39
Graficul 9. Investiții în întreținerea drumurilor în unele state europene, 2007 (Euro per km)	40
Graficul 10. Ratingul calității drumurilor	40

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.	31
Tabelul 3. Rankingul raioanelor în dependență de volumul mijloacelor financiare alocate pe un km de drum, 2005-2009.....	32
Tabelul 4. Screening-ul implementării recomandărilor operaționale din SDTT.....	34
Tabelul 5. Implementarea Planului de investiții pentru reabilitarea drumurilor din SDTT, perioadă 2008-2009	35

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. Consecința 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 deserveșc 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 curențe 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.