



EMBASSY OF FINLAND
BUCHAREST



RAPORT

”Evaluarea transparenței procesului bugetar și utilizării mijloacelor publice destinate infrastructurii rutiere prin monitorizare și investigații jurnalistice”

Recomandări pentru

AUTORITĂȚILE PUBLICE LOCALE

ale municipiului Chișinău

Chișinău, 2017

AUTORI: VEACESLAV NEGRUȚA, VITALIE RAPCEA

Document elaborat în cadrul proiectului ”Evaluarea transparenței procesului bugetar și utilizării mijloacelor publice destinate infrastructurii rutiere prin monitorizare și investigații jurnalistice”, realizat de Asociația Presei Independente (API) cu suportul Ambasadei Finlandei la București.

Cuprins

Scopul proiectului.....	3
Contextul desfășurării proiectului.....	3
Infrastructura rutieră gestionată și mijloacele alocate în bugetul de stat pentru APL din Chișinău.....	4
Monitorizarea transparenței procesului bugetar și utilizării mijloacelor publice destinate infrastructurii rutiere gestionate de APL I și II din Chișinău.....	6
Principalele probleme identificate pe parcursul monitorizării de către coordonatorul de la ziarul "Jurnal de Chișinău"	7
Recomandări către autoritățile locale de nivelul I și II din Chișinău	12

Scopul proiectului

Proiectul *"Evaluarea transparenței procesului bugetar și utilizării mijloacelor publice destinate infrastructurii rutiere prin monitorizare și investigații jurnalistice"*, implementat cu susținerea Ambasadei Finlandei la București, are drept scop monitorizarea, inclusiv, prin intermediul investigațiilor jurnalistice, a utilizării mijloacelor publice destinate finanțării drumurilor publice locale, străzilor și a drumurilor comunale din localitățile Republicii Moldova.

Contextul desfășurării proiectului

În ședința plenară din data de 10.03.2017 Parlamentul Republicii Moldova a adoptat, în lectură finală, legea nr. 507 din 22.12.2016, pentru modificarea și completarea legii Fondului Rutier și a Legii privind finanțele publice locale. Prin aceste modificări se schimbă, radical, modul de finanțare a drumurilor publice realizându-se obiectivele stabilite în Strategia Națională de Dezvoltare Moldova 2020, aprobată prin Legea nr. 166 din 11.07.2012, Strategia națională de descentralizare, adoptată prin Legea nr. 68 din 05.04.2012 și în Strategia de transport și logistică pe anii 2013-2022, aprobată prin Hotărârea Guvernului nr. 827 din 28.10.2013, în partea ce ține de implementarea reformei sistemului de întreținere a drumurilor locale. Astfel, întreaga rețea de drumuri naționale și locale a fost uniformizată și exprimată în kilometri echivalenți de rețea. În aceste circumstanțe finanțarea unui kilometru echivalent de drum se va calcula raportând mărimea fondului rutier pentru anul respectiv la aproximativ 10458 km echivalenți de rețea.

Astfel, finanțarea celor aproximativ 3000 km de drumuri locale, gestionate de APL II, va fi efectuată pe aceleași criterii ca și finanțarea celor aproximativ 6000 km de drumuri naționale și regionale administrate de APC. În aceste circumstanțe, consiliile raionale sunt autoritățile responsabile care urmează să planifice utilizarea resurselor pentru întreținerea drumurilor pe care le gestionează, dar și să raporteze public asupra modului în care au fost gestionate aceste resurse. Provocarea constă în utilizarea cât mai eficientă a resurselor alocate din fondul rutier.

La fel, este important a se menționa că prin modificările operate a fost stabilită regula conform căreia mijloacele financiare acumulate la contul Trezoreriei Ministerului Finanțelor urmează să fie transferate lunar pe contul organului de administrare a drumurilor publice naționale și locale, ceea ce va duce la o finanțare ritmică din fondul rutier. Astfel, se vor exclude situațiile când este periclitată:

- a) corectitudinea îndeplinirii prevederilor contractelor de antrepriză;
- b) executarea în termenii stabiliți a programului de întreținere a drumurilor;
- c) finanțarea externă a programului de reabilitare a drumurilor.

Lipsa unei atare prevederi a generat în 2015 și 2016:

- datorii pentru lucrările executate;
- datorii pentru avans la obiectele incluse în Programul anual privind repartizarea mijloacelor fondului rutier;
- datorii salariale și neplăți fiscale la buget acumulate de întreprinderile din domeniu;
- penalități pentru neplata în termen a obligațiilor fiscale către bugetul de stat, ceea ce duce la creșterea costurilor suportate de antreprenorii implicați în lucrări de întreținere și reabilitarea drumurilor.

Prin modificările operate la Legea nr. 397 din 16.10.2003 privind finanțele publice locale sunt stabilite mecanisme echitabile și transparente de repartizare a mijloacelor financiare necesare pentru exercitarea atribuțiilor prevăzute în Legea Nr. 436 din 28.12.2006 privind administrația publică locală în vederea reparației și întreținerii drumurilor comunale și a străzilor, gestionate de APL I. Și pentru APL I principalele provocări țin de planificarea eficientă a utilizării acestor resurse, asigurarea unei calități înalte a lucrărilor executate, dar și responsabilizarea APL I prin raportarea publică asupra modului de utilizare a celor 50% din taxele pentru folosirea drumurilor acumulate la nivel național.

În acest context, se impune evaluarea transparenței procesului bugetar și a utilizării mijloacelor publice destinate infrastructurii rutiere prin monitorizare și investigații jurnalistice, iar proiectul vine să valorifice investigațiile realizate pentru formularea unor recomandări pentru APC, APL II și APL I.

Infrastructura rutieră gestionată și mijloacele alocate în bugetul de stat pentru APL din Chișinău

În conformitate cu HG nr. 1468 din 30.12.2016, Privind aprobarea listei drumurilor publice Naționale și Locale din Republica Moldova, autoritățile locale din Chișinău gestionează următoarele drumuri locale:

- L447 Vadul lui Vodă – Văduleni
- L448 R4 – drumul de acces spre or. Vadul lui Vodă

- L449 Goian – Făurești
- L450 M1 – drumul de acces spre mun. Chișinău
- L451 R6 – drumul de acces spre s. Stăuceni
- L452 R1 – drumul de acces spre s. Trușeni
- L452.1 Drumul de acces spre s. Frumușica
- L453 Băcioi – aeroportul Chișinău
- L454 Sângera – Floreni
- L455 Chișinău – Budești – M5
- L455.1 Tohatin – Colonița
- L455.2 L455 – Cheltuitori – Tohatin
- L456 M1 – Grătiești – Hulboaca
- L457 R4 – drumul de acces spre s. Ciorescu
- L458 R4 – drumul de acces spre or. Cricova
- L459 R6 – drumul de acces spre or. Cricova
- L460 Drumul de acces spre s. Tohatin
- L461 M1 – Condrița – G70
- L462 M1 – drumul de acces spre s. Ghidighici
- L463 M1 – drumul de acces spre s. Trușeni
- L464 R4 – drumul de acces spre Goianul Nou
- L465 M5 – Buneți
- L466 M5 – Cruzești – Ceroborta
- L467 Chișinău – Bubuieci – Bâc
- L468 R2 – Sângera – Dobrogea
- L469 Chișinău – Codru – Piatra Albă
- L470 M3 – R2

În conformitate cu modificările adoptate la Legea bugetului de stat pentru anul 2017, nr 279 din 16.12.2016, pe parcursul anului 2017, pentru APL Chișinău, au fost planificate transferuri cu destinație specială "pentru infrastructura drumurilor", în funcție de "populația prezentă" și "kilometri convenționali" în localitate. Astfel, conform metodologiei elaborate de MTID APL de nivel I și II din Chișinău i-au fost calculate pentru anul 2017, transferuri cu destinație specială, pentru infrastructura drumurilor, în mărime de **121,9 milioane lei**, cu următoarea repartizare pe nivel de buget și localitate:

UAT	Transferuri cu destinație specială la bugetele locale, mii lei
Municipiul Chișinău	121855,6
<i>Total nivel II</i>	<i>105820,1</i>
<i>Total nivel I</i>	<i>16035,5</i>
Consiliul municipal	105820,1
Băcioi	1280,1

Bubuieci	944,1
Budești	574,9
Ciorescu	799,7
Codru	1810,5
Colonița	413,1
Condrița	81,3
Cricova	1223,5
Cruzești	211,0
Durlești	2214,2
Ghidighici	602,3
Grătiești	780,5
Sîngera	1524,2
Stăuceni	1019,8
Tohatin	320,2
Trușeni	1207,3
Vadul lui Vodă	621,2
Vatra	407,6

Astfel, reforma repartizării și finanțării întreținerii infrastructurii rutiere din Fondul Rutier a determinat și generat transferuri către APL de nivel I din Chișinău, în mărime totală de 16 milioane lei lei, iar pentru nivel II – 105,8 milioane lei.

Monitorizarea transparenței procesului bugetar și utilizării mijloacelor publice destinate infrastructurii rutiere gestionate de APL I și II din Chișinău

Monitorizarea utilizării mijloacelor publice destinate infrastructurii rutiere gestionate de administrația publică locală de ambele nivele a fost realizată de către 5 coordonatori locali, reprezentanți ai publicațiilor periodice din 5 raioane/zona diferite ale Republicii Moldova.

Număr	Raion APL II	Publicație	Coordonator
1.	Chișinău	Jurnal de Chișinău	Victoria Popa
2.	Rezina	Cuvântul	Tudor Iașenco
3.	Soroca	Observatorul de Nord	Vadim Șterbate
4.	Cimișlia	Gazeta de Sud	Ion Ciumeică
5.	Ungheni	Unghiul	Tatiana Cuibaru

Pe parcursul a 12 luni sub auspiciile echipei ziarului "Jurnal de Chişinău", s-au organizat mese rotunde, consultări și dezbateri publice, fiind publicate mai multe articole și investigații jurnalistice cu scopul de a înrădăcina și impune transparența, dar și modul eficient de utilizare a banilor publici pentru întreținerea drumurilor locale și a străzilor.

Principalele probleme identificate pe parcursul monitorizării de către coordonatorul de la ziarul "Jurnal de Chişinău"

Probabil din mai multe considerente, determinate de mai multe situații existente în cadrul primăriei Chişinău, dar și din Consiliul Municipal Chişinău, a fost mult mai problematic comparativ cu alte localități de a obține deschidere și implicare plenară a autorităților locale din Chişinău. Chiar dacă aceste competențe de asigurare a unui proces participativ, transparent și corect reies din cadrul legal și țin de autoritățile locale.

Problemele majore depistate în timpul realizării articolelor jurnalistice și a încercărilor de a organiza dezbateri/consultări publice pe tema drumurilor din localități au fost:

1. **Lipsa totală de transparență.** Orice acțiune întreprinsă de Direcția generală transport public și căi de comunicație, adică de către primărie/primar, nu a fost coordonată cu reprezentanții și comisiile din cadrul Consiliului Municipal Chişinău (CMC). Pe subiecte de interes public, legate de renovarea străzilor, consilierii municipali nu dețineau informații sau documente relevante, copii ale contractului sau alte informații referitoare la drumurile aflate în lucrări de renovare .
2. **Management incompetent și inadecvat în domeniu** , atât din partea APL , cât și la organizarea lucrărilor de renovare a drumurilor care fac parte din primul pachet de finanțare BERD1 - bd. Ștefan cel Mare și Sfânt -3.800 m, bd. Constantin Negruzzi-440 m și str. Vasile Alecsandri- 3.300 m. Intervenția repetată/de mai multe ori din parte edilului capitalei și modificările făcute ad-hoc asupra proiectului tehnic pe str. Vasile Alecsandri pentru construcția mai multor parcuri pe acest drum. Lucrările inițial au

fost executate fără parcări. Modificările de proiect trebuiau să obțină și avizul de la "EGIS International". Consilierii locali consideră că modificările s-au făcut fără avizul specialiștilor.

3. **Nerespectarea angajamentelor contractuale** între beneficiar (primăria) și compania contractată: cerințele față de calitatea efectuării lucrărilor, termenul de executare, calitatea materialelor. Firma Delta ACM-93, conform prevederilor contractului, nu ar fi trebuit să contracteze alți agenți economici pentru efectuarea lucrărilor de reconstrucție/reabilitare a celor trei străzi: bulevardele C. Negruzzi și Ștefan cel Mare, plus str. V. Alecsandri.
4. **Lipsa controlului din partea organelor de control, specialiștilor din domeniu** – lucru demonstrat prin faptul că doar pe strada V. Alecsandri în raportul final au fost depistate peste 200 de rebuturi, care urmau să fie înlăturate de EGIS și alte întreprinderi municipale. Menționăm că rebuturile de pe acest drum nu au fost înlăturate nici până în prezent.
5. **Lipsa cu desăvârșire și neorganizarea de consultări publice** la subiectul drumurilor la nivel de primărie sau la nivel de consiliu duce la prejudicierea bugetului municipiului Chișinău.
6. **Trucarea licitației publice** organizată pentru renovarea celor trei străzi care sunt incluse în primul pachet, BERD1.

Raportul de investigații al Consiliului Concurenței al Republicii Moldova scoate la evidență că la desfășurarea licitației compania SC Delta ACM-93 a fost favorizată. Astfel, fiind încălcate prevederile legii cu privire la concurență. Comisia de anchetă a depistat că SC DELTA ACM-93 nu putea să-i fie atribuit contractul de reabilitare a lucrărilor pe cele trei drumuri care fac parte din pachetul BERD 1, deoarece nu dispuneau de calificarea necesară și nu aveau licența pentru lucrările cu electricitatea și instalații electrice. Reabilitarea bulevardului Ștefan cel Mare și Sfânt și a străzilor Negruzzi și Alecsandri din Capitală sunt proiecte voluminoase ca lucrări, dar și componentă financiară. Respectiv, și procedurile de consultări, aprobări, contractări, executări, monitorizare urmau să fie pe măsură să asigure transparență, competiție, calitate, evidență și raportare financiară adecvată.

Urmare a monitorizării și articolelor/investigațiilor jurnalistice realizate de către coordonatorul de la "Jurnal de Chișinău" s-a reușit informarea publicului și a chișinăuienilor, prin intermediul unor surse demne de încredere, despre renovarea drumurilor din mun. Chișinău, inclusiv prin prezentarea unor informații tănuite de către angajații primăriei.

Chiar dacă în unele situații informația a fost una generală, totuși, a fost suficient de concludentă pentru anumite concluzii în acest domeniu, de reconstrucție a drumurilor în Chișinău: **lipsa cu desăvârșire a transparenței.**

Cu referire la **suburbiile din municipiul Chișinău** este constatată de către autoritățile/primarii acestor suburbii că practica generală până în 2017 a fost că repartizarea banilor pentru drumurile locale primăriilor din preajma Chișinăului **s-a făcut conform criteriilor politice**, adică inechitabil, fără careva referințe sau repere legale de repartizare.

Totodată, pentru anul 2017 primarii constată sume infime și insuficiente alocate, dar că se observă o liniște între localități referitor la repartizarea surselor puține pentru fiecare dintre primăriile din Chișinău. Adică, noile mecanisme și formulele de repartizare a mijloacelor deja nu provoacă discuții asupra principiilor de repartizare a banilor, cât mobilizează autoritățile să-și organizeze procesele de prioritizare a lucrărilor de întreținere a drumurilor locale, eficiența cheltuirii banilor bugetari, respectarea calendarului bugetar pe consultări, licitare, contractare, executare și achitare în interiorul perioadei bugetate. Menționăm că în unele localități din suburbii la renovarea drumurilor participă și locuitorii.

Banii alocați de cetățeni contribuie la construirea mai calitativă a drumurilor. Aici putem menționa localități ca Ciorescu, Stăuceni, Budești.

Ca și în cazul altor localități – există problema transparenței. Aceasta este în mare parte determinată și de interesele de afaceri ale membrilor consiliilor locale.

Printre alte probleme generale, dar fundamentale, ce țin de APL de nivel I și II, trebuie evidențiate următoarele:

1. **Transparența decizională redusă.** Proiectele de repartizare a mijloacelor alocate pentru drumuri sunt foarte puțin discutate. De asemenea, nu sunt informații referitoare la organizarea unor dezbateri publice largi, inițiate de către autoritățile locale, în care s-ar pune în discuție proiectul de repartizare a banilor transferați de la bugetul de stat către APL pentru drumurile gestionate.
2. **Planificare pe termen mediu.** Reforma repartizării și finanțării întreținerii infrastructurii drumurilor din Fondul Rutier creează premisele necesare pentru o planificare pe termen mediu (3-5ani) a întreținerii drumurilor publice administrate de APL I și APL II. Doar o planificare multianuală va permite tranziția la o întreținere a drumurilor bazată pe eficiență și nu pe nevoile de moment. Planificarea multianuală trebuie să țină cont de Planurile Urbanistice Generale de dezvoltare a localităților, dar și de necesitățile de infrastructură tehnică-edilitară precum apeduct, canalizare, gazificare, etc. Astfel, se vor evita situațiile în care după repararea drumului este nevoie de intervenție pentru trasarea altor rețele, deteriorându-se carosabilul reabilitat anterior.
3. **Monitorizarea calității lucrărilor în construcții de către alte persoane decât responsabili tehnici atestați.** Verificarea calității execuției construcțiilor este obligatorie și se efectuează de către investitori prin responsabili tehnici atestați sau agenți economici de consultanță specializați. Este de menționat că și pentru lucrările executate din bani publici de către APL I este aceeași problemă de monitorizare a calității de către responsabili tehnici atestați. În lipsa unor astfel de responsabili tehnici contractați de beneficiar (APL I, APL II), crește considerabil riscul executării unor lucrări de o calitate inferioare cele indicate în contract și deci se diminuează considerabil eficiența utilizării banilor publici.

4. **Implicare redusă a cetățenilor în procesul decizional.** Cetățenii manifestă o toleranță foarte mare la deciziile nefundamentate de alocare a mijloacelor de întreținere a drumurilor, și asta pe motiv că gradul de informare a cetățenilor referitor la deciziile luate de către consiliile locale este extrem de redus.
5. **Deși insuficiente - asimilarea extrem de redusă a mijloacelor alocate pentru întreținerea drumurilor.** Deși tempoul redus de valorificare a mijloacelor bugetare pentru infrastructura drumurilor în 2017 poate fi parțial explicat și prin intrarea tardivă în vigoare a modificărilor legii Fondului Rutier și a Legii bugetului de stat, totuși riscul neasimilării tuturor transferurilor cu destinație specială pentru drumuri este foarte mare și în mare parte ține de mobilizarea și organizarea procedurilor interne pentru ca resursele alocate să fie valorificate eficient și eficace, precum și integral.
6. **Lipsa unei informații veridice referitoare la lungimea rețelei de drumuri gestionate de APL I.** Deși HG nr 1323 din 29.12.2000 prevedea că organele administrației publice locale să asigure, în termen de **6 luni**, întocmirea listelor nominale și inventarierea străzilor și drumurilor aflate în administrarea lor, această prevedere nu este realizată. O inventariere a drumurilor comunale și a străzilor trebuie să fie realizată de către fiecare APL I.
7. **Cunoașterea superficială de către reprezentanții APL I a prevederilor legale aferente folosirii banilor alocați pentru drumuri.** În cadrul meselor rotunde organizate în câteva raioane s-a constatat că este insuficientă pregătirea și cunoașterea la moment a tuturor aspectelor legale aferente valorificării sumelor alocate în buget pentru infrastructura drumurilor. Astfel, primarilor le este frică să utilizeze aceste mijloace pentru materiale de construcție pentru drumurile sau podurile pe care le administrează având dubii asupra legalității unor astfel de cheltuieli din contul transferurilor cu destinație specială pentru drumuri. E nevoie de instruiri tematice oferite de direcțiile economie, transport, finanțe și achiziții publice pentru a le oferi executorilor de bugete siguranța și certitudinea legală asupra efectuării finanțărilor bugetare pentru infrastructura drumurilor.

Recomandări către autoritățile locale de nivelul I și II din Chișinău

Sinteza recomandărilor:

Problema	Recomandarea
<p>P1 Transparența decizională redusă</p>	<p>Publicarea tuturor documentelor care urmează a fi prezentate consiliului pentru luarea deciziei.</p> <p>Discutarea publică a proiectelor de decizie, cu publicarea ulterioară a sintezei propunerilor și recomandărilor venite din partea cetățenilor.</p> <p>Publicarea deciziilor consiliilor locale însoțite de materialele prezentate în ședința consiliului.</p>
<p>P2 Planificare pe termen mediu</p>	<p>Elaborarea, pe baza unor criterii măsurabile și obiective, a planurilor multianuale de întreținere a drumurilor, discutarea publică a acestora și aprobarea planurilor multianuale prin decizia consiliului local cu indicarea transferurilor anuale estimate de la bugetul de stat cu destinație specială pentru drumuri.</p>
<p>P3 Monitorizarea calității lucrărilor în construcții de către alte persoane decât responsabilii tehnici atestați.</p>	<p>Asigurarea calității executării lucrărilor trebuie să fie o prioritate pentru consiliile locale. Astfel, este absolut necesară contractarea unor responsabili tehnici atestați care vor monitoriza, pentru beneficiar, calitatea lucrărilor executate de antreprenor, iar în cazul în care antreprenorul nu execută lucrări de calitate, responsabilul tehnic va furniza beneficiarului justificările necesare pentru stoparea plăților către antreprenor.</p>
<p>P4 Utilizarea mijloacelor APL pentru drumuri pe care nu le gestionează</p>	<p>Utilizarea mijloacelor financiare ale APL pentru alte drumuri decât cele pe care le administrează sau gestionează este ilegală, ulterior investiția nu poate fi capitalizată.</p>
<p>P5 Implicare mică a cetățenilor în procesul decizional</p>	<p>Implicarea cetățenilor în procesul decizional este direct proporțională cu efortul APL de transparentizarea a acestui proces.</p> <p>Condiția sine qua non este crearea unor platforme de comunicare continuă cu cetățenii. Una din soluții cu un cost minim, ar fi crearea paginilor oficiale ale primăriei cu publicarea pe aceasta a tuturor proiectelor de decizii însoțite de toate documentele justificative care argumentează decizia care se vrea aprobată.</p>

<p>P6 Asimilarea extrem de redusă a mijloacelor alocate pentru întreținerea drumurilor</p>	<p>Accelerarea achizițiilor publice de servicii de întreținere a drumurilor prin asocierea mai multor primării în vederea sincronizării licitațiilor de servicii similare. Aceasta va crește atractivitatea lucrării pentru potențialii ofertanți și va crește și eficiența prin diminuarea costurilor de deplasare a echipamentelor la obiecte care se află la distanțe mai mici unul de celălalt, fiecare din aceste șantiere aflându-se la distanță mare de potențialii ofertanți.</p>
	<p>Contractarea imediată, prin negocieri directe, a lucrărilor de întreținere, a căror valoare nu depășește suma de 100 mii lei.</p>
	<p>În cazul imposibilității achiziției serviciilor de întreținere a drumurilor, până la răcirea vremii, pentru valorificarea mijloacelor alocate către APL I, se pot face achiziții publice pentru procurarea materiale de construcție pentru întreținerea drumurilor, care pot fi pus în operă din contul mijloacelor ce urmează a fi alocate în anul următor.</p>
<p>P7 Lipsa unei informații veridice referitoare la lungimea rețelei de drumuri gestionate de APL I.</p>	<p>Inițierea de către APL I a unei inventarieri a rețelei administrate de drumuri comunale și străzi.</p>
<p>P8 Cunoașterea superficială de către reprezentanții APL I a prevederilor legale aferente folosirii banilor alocați pentru drumuri.</p>	<p>Organizarea de către Direcția Finanțe din cadrul Consiliilor de nivel II a unor seminare informative pentru primării.</p>
	<p>Expedierea unei scrisori din partea Consiliului Raional către APL I din raion cu descrierea cheltuielilor pe care primarii le pot finanța din contul transferurilor cu destinație specială pentru drumuri.</p>