

Drumurile și subsolul – provocări majore în calea dezvoltării Republicii Moldova

SINTEZĂ DE POLITICI

Introducere

Problema utilizării substanțelor minerale utile pentru lucrările de terasament la construcția drumurilor, căilor ferate, digurilor și pentru prevenirea și stoparea fenomenelor geologice periculoase a fost mereu de actualitate, făcând subiectul investigațiilor jurnalistice sau al rapoartelor de audit ale Curții de Conturi. Tergiversarea soluționării acestei probleme a adus numeroase prejudicii mediului înconjurător și apr. 250 mil. lei prejudiciu cauzat bugetului de stat. Doar în ultimii 5 ani au fost documentate 277 de "carriere ilegale", iar printre cei care au exploatat ilicit subsolul se numără și întreprinderi de stat (Î.S. CFM, Î.S. PFU ș.a.)

Definirea problemei

🔍 **Diminuarea costului public, creșterea eficienței politicilor publice și exploatarea rațională și sustenabilă a mediului înconjurător depind de angajamentul, agilitatea și consecvența guvernanților în identificarea timpurie a riscurilor pentru minimizarea acestora prin implementarea unor politici cost-eficiente, prietenoase față de mediul înconjurător și cu impact asupra îmbunătățirii controlului în faza de implementare.**

Scurtă descriere a problemei

Până la aprobarea Legii nr. 194 din 27.07.2018, Codul Subsolului (nr. 3 din 02.02.2009) prevedea o singură modalitate de exploatare a subsolului – prin înființarea unei cariere și autorizarea întreprinderii miniere. În astfel de circumstanțe, antreprenorii angajați în lucrările de reabilitare a drumurilor se vedeau nevoiți să procure substanțele minerale utile necesare pentru lucrările de terasament de la carierele

existente, aflate la distanțe mari și care vindeau argila nisipoasă, argila și nisipul argilos la un preț ce includea și profitul proprietarilor de cariere. Costul de procurare a acestor substanțe minerale, dar și costul transportării ridică mari probleme de fezabilitate economică a investiției. Au fost documentate și cazuri în care antreprenorii au exploatat ilicit subsolul (ex.: groapa de împrumut Todirești), iar autoritățile nu au intervenit pentru a stopa această practică păguboasă.

🔍 O opțiune de alternativă, practică inclusiv în România, este exploatarea subsolului din nemijlocita apropiere a șantierului, fără obligațiunea de autorizare a unei întreprinderi miniere și a unei cariere.

În data de 27.07.2018, după trei inițiative legislative nereușite, Parlamentul a aprobat Legea nr. 194 pentru modificarea art. 28 al Codului Subsolului nr. 3 din 02.02.2009, prin care este permisă exploatarea subsolului fără atribuirea perimetrului minier.

Aspecte metodologice ale studiului

Documentul de politici publice elaborat analizează două opțiuni de politici și propune îmbunătățiri capabile să minimalizeze riscurile identificate. Suportul metodologic în baza căruia a fost realizată analiza opțiunilor de politici publice s-a bazat pe următoarele:

🔍 principiile de bună guvernare în elaborarea politicilor publice ale OCDE, reflectate în ”OCDE Best Practice Principles for Regulatory Policy, The Governance of Regulators”, OECD Publishing 2014; argumentele Comisiei Parlamentare de profil, CNA, ONG-urilor de profil, expuse în avizele la proiectele de modificare a Codului Subsolului din 2009.

În opinia autorului, opțiunea optimă de politici trebuie să asigure, într-o măsură mai mare, realizarea elementelor necesare pentru creșterea impactului de reglementare conform bunelor practici OCDE.

Criterii de validare a opțiunii optime de politici publice:

- 🔍 diminuarea costurilor publice;**
- 🔍 creșterea eficienței utilizării subsolului;**
- 🔍 diminuarea impactului asupra mediului înconjurător;**
- 🔍 asigurarea unui cadru echitabil pentru proprietarii de cariere și companiile de reabilitare a drumurilor;**
- 🔍 diminuarea externalităților nedorite;**
- 🔍 asigurarea unui nivel înalt de acceptabilitate din partea decidenților și a publicului larg.**

Rezultatele analizei opțiunilor de politici publice

Evaluarea opțiunilor de politici, pe fiecare obiectiv în parte, s-a realizat în funcție de categoriile de impact: cost și control. Astfel, au fost comparate următoarele opțiuni de politici publice:

Opțiunea de politici publice nr. 1 – reprezentată de Codul Subsolului nr. 3 din 02.02.2009, până la intrarea în vigoare a modificărilor operate de Parlament în data de 27 iulie 2018;

Opțiunea de politici publice nr. 2 – reprezentată de Legea nr. 194 din 27.07.2018 (statu-quo);

Opțiunea nr. 3 – elaborată prin formularea recomandărilor de îmbunătățire a statu-quoului.

Concluzii

În urma analizei efectuate considerăm că opțiunea de politici publice nr. 1, menținută pe parcursul a mai bine de 9 ani, este cea mai indezirabilă și nu permite realizarea obiectivelor unei politici publice eficiente.

Opțiunea de politici nr. 2 este una acceptabilă, dar poate genera numeroase riscuri, printre acestea enumerăm:

- 🔍 **riscul gestionării inadecvate a stratului de sol fertil;**
- 🔍 **riscul imposibilității cesionării contractului de reabilitare, împreună cu cel de exploatare a subsolului, către terți, în caz de faliment sau reziliere a contractului de lucrări;**
- 🔍 **riscul neexecutării lucrărilor de recultivare a terenului și repunerii acestuia în circuitul agricol;**
- 🔍 **riscul de exploatare irațională a terenului prin limitarea exploatării subsolului la o adâncime mai mare de 5 m etc.**

Recomandări

În contextul în care protecția solului și a subsolului este doar una dintre cele nouă funcții îndeplinite de Inspectoratul pentru Protecția Mediului, iar cadrul legal este unul impregnat cu vulnerabilități, probabilitatea materializării riscurilor enumerate este una extrem de ridicată.

Pentru opțiunea de politici publice nr. 2 autorul a formulat câteva recomandări, care ar permite atingerea, într-o măsură mai mare, a obiectivelor de eficiență, echitate și protecție a mediului, precum și diminuarea externalităților nedorite. Generic, aceste recomandări au fost încadrate în opțiunea de politici publice nr. 3. O recomandare importantă este cea care vizează **garantarea refacerii de mediu de către beneficiarii subsolului prin crearea în numele statului a unei garanții bancare suficiente să acopere costurile de refacere a mediului după exploatarea subsolului.**

Printre recomandările incluse în studiul de politici menționăm următoarele:

- ④ **Indicarea expresă în lege a termenului, procedurilor și etapelor de refacere a mediului în cazul exploatării subsolului fără atribuirea perimetrului minier.**
- ④ **Reglementarea prin lege a cerințelor pentru elaborarea proiectelor de execuție pentru exploatarea subsolului fără atribuirea perimetrului minier și a conținutului obligatoriu al acestora de o manieră similară cu reglementările pentru beneficiarii subsolului cu atribuirea perimetrului minier.**
- ④ **Reglementarea expresă a modului în care urmează a fi gestionat stratul de sol fertil și cum se asigură integritatea stocului acestuia.**
- ④ **Reglementarea prin lege a termenului maxim pentru care poate fi permisă exploatarea subsolului fără atribuirea perimetrului minier.**
- ④ **Eliminarea obligativității respectării adâncimii maxime de 5 m la exploatarea subsolului fără atribuirea perimetrului minier.**
- ④ **Integrarea în norma legală a noțiunii de groapă de împrumut prevăzută în standardul moldovean.**
- ④ **Inițierea modificărilor legislative în baza documentelor de politici publice consultate în modul corespunzător.**