

# EVALUAREA CAPACITĂȚII DE MANAGEMENT AL SIGURANȚEI RUTIERE DIN REPUBLICA MOLDOVA

Elena LUNGU, doctorand  
Mihail ROȘCOVAN, dr. în economie, conf. univ.

**Abstract:** Dezvoltarea transportului și creșterea rapidă a parcului de autovehicule, într-o perioadă scurtă de timp pe parcursul ultimilor ani au contribuit la creșterea numărului accidentelor rutiere în Moldova. În ultimul deceniu au fost întreprinse mai multe acțiuni pentru a consolida capacitatea de management al siguranței rutiere din țară și pentru a îmbunătăți nivelul siguranței rutiere. Cu toate că siguranța rutieră este considerată o prioritate și există o legislație națională amplă ce descrie aranjamentele instituționale și de coordonare în ceea ce privește acțiunile prevăzute pentru siguranța rutieră, foarte puține dintre acestea au fost operaționalizate și implementate. În acest articol se prezintă unele recomandări de îmbunătățire a cadrului instituțional existent de coordonare a siguranței rutiere în Moldova, precum și exemple de coordonare a acestora în alte țări.

**Cuvinte cheie:** transport, transport rutier, siguranța rutieră, management.

Sistemul de autostrăzi din Moldova cuprinde 3335 km de drumuri naționale și aproximativ 6000 km de drumuri secundare și locale<sup>1</sup>. Starea rețelei rutiere din Moldova este precară: 15% din rețea sunt evaluate ca având defecte grave, de natură să conducă la impact frecvent și imprevizibil asupra controlului autovehiculului; majoritatea rețelei nu are margini pavate; semnalizarea și delimitarea este slabă pe majoritatea rețelei; pe doar 2% din drumuri este disponibilă o mediană fizică de 1-5m<sup>2</sup>. În timp ce numărul accidentelor mortale a scăzut inițial cu 34% în 2013 în comparație cu 2010, tendințele s-au stabilizat în ultimii trei ani și în 2014 și 2016 au fost observate din nou creșteri. Circa 40% din accidentele mortale sunt înregistrate în Chișinău. Grupul de participanți la trafic care suferă o cantitate disproporționată de decese și vătămări în accidentele rutiere din Moldova sunt pietonii (38% din accidente și 35% din decese)<sup>3</sup>. Factorii cunoscuți de risc înalt cu o contribuție considerabilă la accidentele rutiere și incidentele aferente includ implicarea pietonilor (mai ales în timp ce traversează drumul), excesul de viteză, tulburările cauzate de alcool sau oboseală (într-o măsură mai mică), și rata joasă a purtării centurii de siguranță<sup>4</sup>. Accidentele rutiere deja costă Moldova peste 198 milioane de dolari SUA în fiecare an (2-3% din PIB-ul anual) 1, 5.

Dezvoltarea transportului și creșterea rapidă a parcului de autovehicule, într-o perioadă scurtă de timp pe parcursul ultimilor ani au contribuit cu siguranță la un "platou" în materie de performanța siguranței rutiere, și devine imperios de a consolida eforturile asupra siguranței rutiere. Cu titlu indicativ, parcul de autovehicule a crescut de la aproximativ 468363 mașini în 2006 la 803199 în 2016 (inclusiv mașini private, taxi-uri, autovehicule de transport de marfă, remorci și semiremorci)<sup>5</sup>.

Există un grad de conștientizare sporit privind situația, iar siguranța rutieră este o prioritate la cel mai înalt nivel politic în Republica Moldova. În ultimul deceniu au fost întreprinse mai multe acțiuni pentru a consolida capacitatea de management al siguranței rutiere din țară și pentru a îmbunătăți nivelul siguranței rutiere.

Cu toate acestea, la fel de cunoscut este faptul că în prezent, capacitatea de management al siguranței rutiere încă este foarte redusă. Legislația definește pe larg cadrul instituțional și responsabilitățile celor implicați în managementul siguranței rutiere, prin intermediul Legii privind siguranța traficului rutier (Nr. 131 din 07.06.2007 și modificările ulterioare), Legea privind Consiliul Național pentru Securitatea Circulației Rutiere (Hotărârea Nr. 155 din 13.02.2003), Legea fondului rutier (Nr. 720 din 02.02.1996 și modificările ulterioare), Legea drumurilor (Nr. 509 din 06.22.1995 și modificările ulterioare). Mai mult decât atât, Strategia de Transport și Logistică, inclusiv aspectele relevante privind siguranța rutieră, Strategia națională privind siguranța rutieră (SNSR) dedicată și Planul de acțiuni aferent au fost aprobate de către Guvern.

Deși legislația amplă descrie aranjamentele instituționale și de coordonare în ceea ce privește acțiunile prevăzute pentru siguranța rutieră, foarte puține dintre acestea au fost operaționalizate. Figura 1 prezintă o

<sup>1</sup> Administrația de Stat a Drumurilor.

<sup>2</sup> Programul european de evaluare a drumurilor *Construirea drumurilor moderne pentru Moldova: Rating-ul și recomandările de siguranță EuroRAP 2011*

<sup>3</sup> Profilul de țară al Moldovei, OMS. Raportul Global privind starea siguranței rutiere

<sup>4</sup> Situația accidentelor rutiere grave în Republica Moldova, 2016

<sup>5</sup> [http://www.statistica.md/public/files/serii\\_de\\_timp/transporturi/18.13.xls](http://www.statistica.md/public/files/serii_de_timp/transporturi/18.13.xls)

privire de ansamblu a aranjamentelor instituționale în ceea ce privește structura și coordonarea între agențiile și organele implicate în gestionarea siguranței rutiere din Moldova.

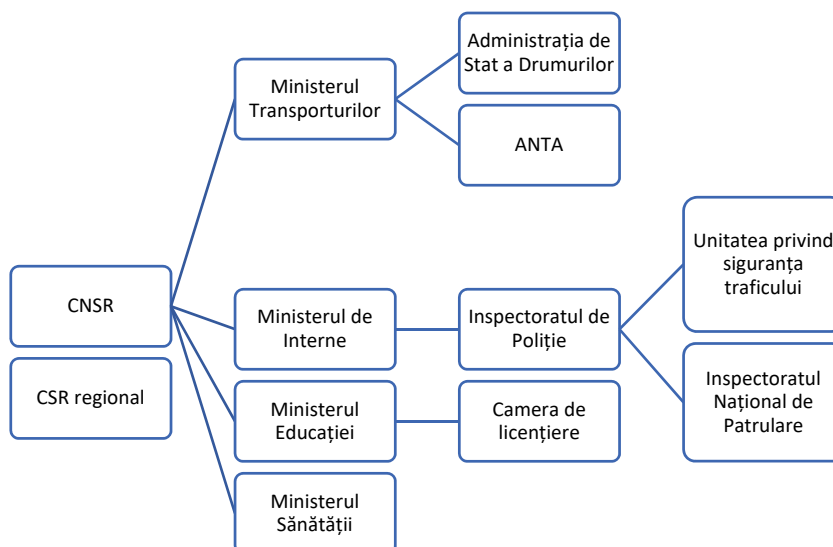


Figura 1. Prezentarea generală a structurii și coordonării managementul siguranței rutiere în Moldova

Consiliul Național pentru Siguranța Rutieră (CNSR) este stabilit de către Guvern pentru a acționa în calitate de organ consultativ pentru promovarea și direcționarea politicii privind siguranța rutieră în Moldova (entitatea coordonatoare). Rolul Consiliului este de a examina și de a evalua situația privind asigurarea siguranței rutiere în țară și în special, în cadrul ministerelor, departamentelor și pentru părțile interesate private implicate; de a elabora propuneri pentru implementarea siguranței rutiere și de a le prezenta pentru consultare către autoritățile publice locale și centrale și către alte părți interesate implicate; și de a raporta Guvernului privind implementarea deciziilor Consiliului. O imagine de ansamblu a structurii CNSR este prezentată în Figura de mai jos.

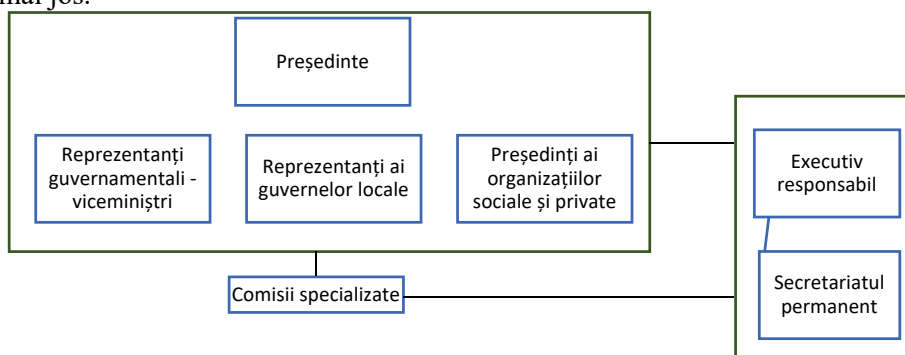


Figura 2. Structura organizatorică a Consiliului Național pentru Siguranța Rutieră

**Analiza cadrului instituțional** existent de coordonare a siguranței rutiere denota o serie de deficiențe importante care rezultă într-o capacitate operațională de management al siguranței rutiere extrem de precară. În mod evident, aceste deficiențe constituie domeniile prioritare pentru îmbunătățirea capacității de management al siguranței rutiere, prin împuternicirea entității coordonatoare.

Actualul cadru instituțional al Entității Coordonatoare are puncte slabe care ar putea compromite capacitatea operațională. Pe de o parte, mai multe ministere care nu sunt active sau care realizează activități marginale în domeniul siguranței rutiere sunt totuși reprezentate în Consiliu, ceea ce reduce flexibilitate și eficiența consultărilor, și eventual potențialul de coordonare și monitorizare a implementării activităților. În CNSR există o reprezentare la nivel înalt, însă nu toți reprezentanții au un rol direct în coordonarea activităților privind siguranța rutieră în cadrul agenției lor, și de asemenea aceștia nu au o expertiză specifică privind siguranța rutieră. Pe de altă parte, desemnarea unui executiv responsabil și un mic secretariat prevăzut, în mod clar nu sunt suficiente, și prin urmare în prezent structurile sunt inactive, din cauza lipsei resurselor umane și a capacității operaționale. Astfel, CNSR este inactiv și nu are niciun rol în mobilizarea și coordonarea multi-

sectorială și în stabilirea parteneriatelor pertinente pentru a livra rezultate specifice cu privire la siguranța rutieră.

De asemenea, se cunoaște foarte puțin despre coordonarea verticală, implementarea și monitorizarea acțiunilor pentru siguranța rutieră la nivel regional / local. Totodată noțiunea de „responsabilitate” nu este integrată în cadrul instituțional curent.

Finanțarea activităților pentru siguranța rutieră nu este realizată printr-un buget dedicat, iar criteriile pentru alocarea bugetară sunt foarte generale, și prin urmare este puțin probabil să îndeplinească necesitățile și prioritățile curente de finanțare. Există mai multe surse, însă cu excepția tratamentelor mecanice „subtile” asupra infrastructurii rutiere prin intermediul Fondului rutier, fondurile de la activitățile aferente managementului siguranței rutiere (de exemplu, aplicarea amenziilor, inspecția tehnică a autovehiculelor, asigurarea) rareori revin la activitățile privind siguranța rutieră. Stabilirea Fondului pentru Siguranța Rutieră prevăzut în SNSR este în curs de desfășurare.

Monitorizarea și evaluarea SNSR este în curs de desfășurare, deși Strategia prevede măsuri și indicatori specifici (inclusiv obiective intermediare). Există un decalaj vizibil între cercetare și dezvoltare și elaborarea politicilor. În pofida bunei cunoașteri a principiilor siguranței rutiere și bunelor practici internaționale, nu există un cadru pentru transferul de cunoștințe și cercetare cu scopul explicit de a iniția acțiuni de sprijin al siguranței rutiere.

Inexistența unui mecanism al colectării sistematice de date privind expunerea participantului la trafic (trafic, viteză), și SPI-uri ( Purtarea centurii de siguranță și a căștii, conducerea sub influența alcoolului etc, precum și lipsa de instrumente IT pentru stabilirea bazelor de date conectate privind accidente de trafic, de aplicare și de monitorizare a traficului, de asemenea limitează capacitatea de management al siguranței rutiere. Nu în ultimul rând, ar trebui de menționat și lipsa unei culturi a datelor „deschise” și schimbului de date între principalele părți interesate.

**Experiența internațională** privind aranjamentele instituționale pentru managementul siguranței rutiere confirmă concluzia mai multor studii relevante din literatura de specialitate, că nu există niciun model „preferat” pentru managementul siguranței rutiere. Pot fi identificate cinci structuri principale:

- Un Consiliul Național pentru siguranța rutieră, în calitate de entitate coordonatoare
- Un minister, în calitate de entitate coordonatoare
- O entitate coordonatoare independentă desinestătătoare
- O autoritate rutieră, în calitate de entitate coordonatoare
- Un oficiu al siguranței rutiere în departamentul Prim-ministrului.

Consiliul Național pentru Siguranța Rutieră (CNSR) este o formă foarte comună de entitate coordonatoare în mai multe țări, așa cum este recunoscută natura multi-sectorială a managementului siguranței rutiere și se subliniază necesitatea pentru un organ de coordonare multi-sectorial. În mai multe cazuri, CNSR este stabilit în calitate de organ consultativ, însă acționează „de facto” ca și entitate coordonatoare. Cu toate acestea, experiențele privind eficiența CNSR în calitate de entitate coordonatoare variază considerabil; în unele țări acest aranjament s-a dovedit a funcționa foarte bine, în timp ce în altele s-a dovedit a fi slab, iar în mai multe cazuri total ineficient.

O agenție a Ministerului (adică un departament sau unitate din cadrul Ministerului) este cea mai „tradițională” formă a unei entități coordonatoare, adoptată de majoritatea țărilor, deoarece la nivel istoric activitățile privind siguranța rutieră erau inițial în mare parte percepute ca și ținând de intervențiile de inginerie și legile transportului (instruirea și licențierea șoferilor, înregistrarea și inspecția autovehiculelor, regulile de trafic etc.) în majoritatea țărilor toate controlate de către un Minister. Odată ce natura multi-sectorială a managementului siguranței rutiere a devenit recunoscută din ce în ce mai mult, deseori era stabilit un organ de consultare / consultativ pentru a asista Ministerul / Agenția la coordonarea inter-sectorială. Experiențele cu eficiența acestui tip de entități coordonatoare de asemenea variază; în unele țări acest aranjament se dovedește a fi foarte funcțional, în timp ce în altele este mai puțin eficient și „depășit”.

Exemplele de entități coordonatoare independente sunt limitate, însă atribuirea responsabilității pentru rezultate către o agenție desinestătătoare ar putea să sporească prioritatea acordată siguranței rutiere. Exemple de bune practici pentru acest tip de aranjament instituțional sunt Autoritatea pentru Siguranța Transportului Terestru, Noua Zeelandă, și Administrația Națională pentru Siguranța Traficului pe Autostrăzi, SUA. Cu toate acestea, contextul acestora este complet diferit de cel al Moldovei. Un exemplu relevant bun pentru Moldova din contextul european este cel al Agenției pentru Siguranța Traficului din Slovenia (AVP).

O altă formă de entitate coordonatoare identificată în experiențele curente este o autoritate rutieră, în cadrul căreia competențele pentru management-ul zilnic al siguranței rutiere au fost delegate de către un

minister al Guvernului. Exemple sunt Administrația Suedeză a Drumurilor, Suedia, VicRoads, statul Victoria, Australia, și Autoritatea de Trafic New South Wales, statul New South Wales, Australia.

Experiențele arată că toate structurile enumerate pot fi eficiente în anumite condiții. Mai mult decât atât, performanța siguranței rutiere nu întotdeauna reflectă calitatea managementului siguranței rutiere; țările cu aranjamente instituționale foarte amănunțite și bune practici nu sunt întotdeauna printre cele mai performante țări din Europa, și în câteva cazuri, țările cu scheme slabe și ineficiente de management al siguranței rutiere (de exemplu, Grecia) au demonstrat îmbunătățiri impresionante privind siguranța drumurilor din alte motive circumstanțiale și externe.

Este de remarcat faptul că în general țările est-europene (de exemplu Letonia, Republica Cehă și Polonia) au demonstrat un progres considerabil în ultimul deceniu, indiferent de modelul de management al siguranței rutiere. Acest lucru se datorează, în mod cert, performanței lor scăzute inițial, care ar putea fi îmbunătățită „cu ușurință” prin acțiuni individuale de bază privind siguranța rutieră, de îmbunătățire a infrastructurii, educare a utilizatorilor și aplicare a poliției. Cu toate acestea, Serbia este un exemplu al unei țări care a obținut calificativul excelent în materie de siguranță rutieră cu resurse limitate, după o reformă coordonată a management-ului siguranței rutiere și axându-se pe rezultate, prin împuternicirea și monitorizarea continuă a eforturilor privind siguranța rutieră.

Pe de altă parte, țările cu venituri ridicate și cele mai bune practici de management al siguranței rutiere au realizat progrese mai reduse în ultimii ani, pentru că în mare parte deja au înregistrat performanțe remarcabile, iar stagnarea îmbunătățirii siguranței rutiere nu este surprinzătoare. În unele țări (de exemplu, Franța și Suedia), stagnarea este parțial atribuită reformelor managementului siguranței rutiere, care nu sunt considerate ca având o direcție corectă. Prin urmare, este important să se monitorizeze constant rezultatele în materie de siguranța rutieră și eficiența entității coordonatoare în realizarea principalelor funcții, în scopul de a identifica lacunele și de a răspunde.

Cea mai frecventă deficiență a CNSR este reprezentarea la nivel înalt și lipsa rezultată a abilităților specifice de siguranță rutieră și capacitate operațională. Există mai multe cazuri în care Consiliul nu este o entitate coordonatoare formală, însă mai degrabă un organ consultativ / de consultate, însă de facto îndeplinește mai multe funcții ale entității coordonatoare. Prin urmare, aranjamentele legislative în sine nu garantează performanța operațională, și vice-versa: funcționalitatea operațională nu întotdeauna depinde de prezența aranjamentelor formale. Factorii cheie par a fi competențele științifice și manageriale / de coordonare adecvate în cadrul CNSR și interacțiunea continuă cu toate agențiile aferente.

Pe de altă parte, cel mai frecvent deficit al Ministerului în calitate de entitate coordonatoare este coordonarea orizontală redusă (inter-sectorială) și lacunele în comunicarea și consultarea cu alte părți interesate. Atunci când acestea sunt depășite, aranjamentele sunt în mare parte eficiente.

Alte deficiențe comune includ lipsa unui buget suficient și dedicat, lipsa abordării în bază de cunoștințe și proceduri specifice pentru monitorizarea, evaluarea și raportarea privind implementarea programelor.

Există mai multe elemente cheie care sunt comune pentru țările cu bune practici, indiferent de modelul entității coordonatoare:

- **Angajamentul politic** și aprobarea la nivel înalt, siguranță rutieră fiind o prioritate cheie recunoscută la cel mai înalt nivel politic, un angajament clar la nivel înalt și responsabilitate; entitatea coordonatoare fiind situată pe lângă Prim-ministru sau alt organism al Guvernului central.
- **Capacitatea operațională** deplină a entității coordonatoare, cu personal adecvat cu competențe multi-sectoriale și un mandat clar de a îndeplini funcțiile entității
- **Aranjamente clare de coordonare**, atât la nivel politic, cât și la nivel operațional / de implementare.
- **O abordare bazată pe cunoștințe**, legături structurale între cercetare și practică și exploatarea rezultatelor cercetării.
- **Ampla consultare a părților interesate**, scheme pentru formularea și adoptarea politicilor.
- **Un buget dedicat și suficient**, flexibilitate în încercarea de a găsi surse externe suplimentare, control asupra alocării cheltuielilor pentru siguranța rutieră și utilizarea optimă a resurselor prin prioritizarea formală.
- **Acces deplin la date** sau prezența / găzduirea unui observator.

Pe baza celor de mai sus, Serbia, Slovenia și Austria ar putea fi considerate exemple relevante de țări cu bune practici pentru Moldova. Exemple suplimentare de bune practici sunt Letonia, Polonia, și Belgia, fie datorită aranjamentelor instituționale similare (un NCSR în calitate de autoritate coordonatoare) sau contextului social-economic și cultural similar. În cazul Poloniei, recomandările Băncii Mondiale pentru împuternicirea entității coordonatoare sunt în mod clar cele mai utile, mai degrabă decât practica actuală.

Cele mai performante țări în materie de siguranță rutieră în Europa (de exemplu Marea Britanie, Olanda) și la nivel internațional (de exemplu, Australia) sunt exemple de referință la nivel mondial de modele cuprinzătoare și eficiente de management al siguranței rutiere. Deși din punct de vedere contextual nu sunt foarte relevante pentru Republica Moldova, principiile generale de la baza structurilor de management al siguranței rutiere și procesele în aceste țări sunt întotdeauna utile.

### ***Bibliografie:***

1. Banca Mondială, Notă privind exemple internaționale de Agenții coordonatoare a Siguranței Rutiere, Martie 2015;
2. Bliss, A. & Breen, J (2009). Orientări generale pentru țară pentru desfășurarea evaluărilor privind capacitatea siguranței rutiere și specificarea reformelor, strategiilor investiționale și proiectelor agenției coordonatoare pentru sisteme de siguranță. Programul Global pentru Siguranța Rutieră, Washington, D.C.;
3. Muhlrad, N, Gitelman V, Buttler I. (Eds) et al. (2011) Model de investigare și chestionar privind siguranța rutieră, Livrabil 1.2 din proiectul EC FP7 DaCoTA;
4. Papadimitriou E., Yannis G. (2013). Este management-ul siguranței rutiere legat de performanța siguranței rutiere? Analiza și prevenirea accidentelor 59, 593-603;
5. Papadimitriou, E, Yannis G., Dupont E., Muhlrad N., Gitelman V., Butler I. et al. (2012) Analiza managementului siguranței rutiere în țările europene, Livrabil 1.5 Vol.II din proiectul EC FP7 DaCoTA;
6. Programul european de evaluare a drumurilor Construirea drumurilor moderne pentru Moldova: Rating-ul și recomandările de siguranță EuroRAP 2011;
7. Profilul de țară al Moldovei, OMS. Raportul Global privind starea siguranței rutiere;
8. Strategia Națională Pentru Siguranța Rutieră "Respect Și Siguranță" Republica Moldova (2011-2020);
9. www. Statistica.md- statistica transport si numar accidente;