

**Expert Grup**

CENTRU ANALITIC INDEPENDENT

# INVESTIGAREA TRANSPARENȚEI ȘI EFICIENȚEI ECONOMICE A UTILIZĂRII FONDURILOR ECOLOGICE ÎN REPUBLICA MOLDOVA

**Autori:**

**Dumitru Budianschi**

**Elena Culiuc**

**Adrian Lupușor**

Chișinău, 2011

CZU 336:502/504(047)  
B 88

Acest studiu a fost elaborat cu suportul financiar al Fundației Soros-Moldova în cadrul Programului Buna Guvernare.

Descrierea CIP a Camerei Naționale a Cărții

Investigarea transparenței și eficienței economice a utilizării Fondurilor Ecologice în Republica Moldova : Raport de activitate / Dumitru Budianschi, Elena Culiuc, Adrian Lupusor – Ch. : “Bons Offices” SRL, 2011. – 80 p

ISBN 978-9975-80-491-2.  
200 ex.

Coperta: Simion Coadă  
Machetare: Mihai Sava

Notă: Numai autorii sunt responsabili de afirmațiile din acest document care pot să nu coincidă în mod necesar cu poziția finanțatorului sau a alt

ISBN 978-9975-80-491-2

# Cuprins

Acronime și abrevieri.....	6
Sumar executiv .....	7
Introducere .....	9
1. Practici internaționale.....	10
Fondurile ecologice – funcții, perspective și alternative .....	10
Fondurile ecologice poloneze – instrumente și politici ecologice .....	12
2. Finanțarea politicilor de mediu .....	14
Cadrul legislativ.....	14
Cadrul de politici .....	15
Cadrul de resurse.....	16
Concluzii.....	17
3. Cadrul instituțional .....	18
Sistemul Fondurilor Ecologice din Republica Moldova .....	18
Structura Fondului Ecologic Național și Fondurilor Ecologice Locale.....	19
Reglementarea Fondurilor Ecologice .....	24
Concluzii.....	26
4. Guvernarea instituțională .....	27
Organele de supraveghere a Fondurilor Ecologice .....	27
Organele executive și managementul Fondurilor Ecologice.....	33
Concluzii.....	35
5. Formarea veniturilor Fondurilor Ecologice .....	37
Cadrul regulator.....	37
Evoluția veniturilor Fondurilor Ecologice .....	39
Monitorizarea surselor de poluare la nivel local .....	42
Concluzii.....	43
6. Cheltuielile Fondului Ecologic Național și a Fondurilor Ecologice Locale.....	46
Activități finanțate din Fondurile Ecologice .....	46
Planificarea cheltuielilor .....	46
Alocarea Fondurilor Ecologice .....	50
Concluzii.....	54
7. Ciclul de proiect .....	55
Etaple proiectului finanțat din Fondul Ecologic Național .....	55
Beneficiarii Fondului Ecologic Național .....	57
Ciclul de proiecte: Fondurile Ecologice Locale.....	60

Concluzii.....	61
8. Controlul public și politic asupra Fondurilor Ecologice .....	62
Transparența Fondurilor Ecologice .....	62
Controlul extern .....	63
Concluzii.....	65
9. Concluzii generale și recomandări.....	66
Organizarea și reglementarea .....	66
Structura și competențele organelor de conducere .....	67
Managementul cheltuielilor.....	68
Ciclul de proiect .....	68
Planificarea veniturilor .....	69
Contabilitatea veniturilor și cheltuielilor .....	70
Transparența și raportarea .....	70
10. Anexe .....	72

Lista figurilor:

Figura 1. Fondurile Ecologice ca instrument financiar în implementarea politicilor de mediu .....	18
Figura 2. Sistemul de Fonduri Ecologice în Republica Moldova.....	19
Figura 3. Principalii actori implicați în activitatea Fondului Ecologic Național.....	20
Figura 4. Principalii actori implicați în activitatea Fondurilor Ecologice Locale.....	23
Figura 5. Evoluția structurii Fondului Ecologic Național pe principalele tipuri de venituri, % din total.....	40
Figura 6. Corelarea dintre plățile pentru poluarea aerului atmosferic de la sursele staționare de poluare (mii. MDL) și volumul emisiilor nocive în aerul atmosferic (mii tone).....	42
Figura 7. Cheltuieli din Fondul Ecologic Național precizate versus executate, milioane MDL .....	48
Figura 8. Cheltuieli și venituri ale Fondului Ecologic Național, milioane MDL .....	49
Figura 9. Cheltuieli și venituri ale Fondurilor Ecologice Locale, mii MDL.....	50
Figura 10. Valoarea medie a bugetului pe proiect, MDL.....	51
Figura 11. Proiecte finanțate din Fondul Ecologic Național în funcție de mărimea bugetului, număr de proiecte .....	52
Figura 12. Gestionarea ciclului de proiecte în Fondului Ecologic Național .....	56
Figura 13. Mecanisme de alocare și supervizare a proiectelor .....	59
Figura 14. Fondurile alocate unor categorii de beneficiari ai Fondului Ecologic Național, anii 2003-2010, % din total.....	60

Lista tabelelor:

Tabelul 1. Cheltuieli și surse de finanțare a politicilor de mediu planificate conform Legii bugetului de stat pentru anul 2011, mii MDL.....	16
Tabelul 2. Chestiuni generice discutate la ședințele Consiliului de Administrare al Fondului Ecologic Național.....	31
Tabelul 3. Formarea veniturilor Fondului Ecologic Național.....	38
Tabelul 4. Formarea veniturilor Fondurilor Ecologice Locale.....	39

Tabelul 5. Evoluția veniturilor fondurilor ecologice locale pe surse în perioada 2001-2009, mii MDL.....	41
Tabelul 6. Volumul emisiilor obiectelor cu cei mai înalți indici de poluare, tone, 2009.....	42
Tabelul 7. Structura cheltuielilor Fondului Ecologic Național pe categorii, % din total .....	47
Tabelul 8. Cheltuielile Fondului Ecologic Național pe domenii de finanțare, % și milioane MDL ...	52
Tabelul 9. Structura cheltuielilor Fondurilor Ecologice Locale în perioada 2005-2009, % din total .....	53
Tabelul 10. Structura cheltuielilor pe destinații reglementate din Fondurile Ecologice Locale în perioada 2005-2009, % din total venituri .....	53
Tabelul 11. Transparența la diferite etape de activitate a Fondurilor Ecologice .....	63

# Acronime și abrevieri

<b>AET</b>	Agențiile Ecologice Teritoriale
<b>FE</b>	Fonduri Ecologice
<b>FEL</b>	Fonduri Ecologice Locale
<b>FEN</b>	Fondul Ecologic Național
<b>FNPMMMA</b>	Fond Național de Protecție a Mediului și Management al Apei (în Polonia)
<b>HG</b>	Hotărâre de Guvern
<b>IES</b>	Inspectoratul Ecologic de Stat
<b>IET</b>	Inspecțiile Ecologice Teritoriale
<b>MM</b>	Ministerul Mediului din Republica Moldova
<b>RM</b>	Republica Moldova
<b>UE</b>	Uniunea Europeană

# S u m a r e x e c u t i v

Fondurile ecologice sunt instrumente ce permit acumularea și direcționarea resurselor financiare necesare pentru rezolvarea problemelor ecologice. Deși mai multe țări au optat pentru finanțarea politicilor ecologice prin intermediul fondurilor ecologice, mecanismul și structura organizatorică diferă de la o țară la alta. La modul ideal, principiile funcționale ale fondurilor ecologice trebuie integrate într-o politică de nivel macro. Cele mai bune rezultate au fost obținute de țările în care politicile ecologice au reușit să ofere companiilor stimulente economice pentru a diminua detrimentului adus mediului.

Datorită creșterii economice și extinderii bazei impozabile, pe parcursul ultimilor ani volumul total de cheltuieli din bugetul de stat pentru mediul ambiant a crescut de câteva ori, principala sursă de finanțare fiind Fondul Ecologic Național. Fondurile Ecologice Locale dețin o pondere mai modestă, relevând capacitatea limitată a autorităților locale privind promovarea politicilor de mediu. O sursă importantă de finanțare a proiectelor de mediu sunt granturile și creditele externe, care sunt alocate direct și nu prin intermediul fondurilor ecologice. Astfel, marea majoritate a acestor resurse sunt alocate pentru proiecte de infrastructură și, în special, pentru aprovizionare cu apă și canalizare.

În Republica Moldova sistemul de Fonduri Ecologice este organizat în două nivele: Fondul Ecologic Național și Fondurile Ecologice Locale. Baza juridică pentru crearea și funcționarea acestora a fost pusă în 1998 prin aprobarea modificărilor la Legea nr. 1515 privind protecția mediului înconjurător, aprobarea Legii nr. 1540 privind plata pentru poluarea mediului și Hotărârea de Guvern nr. 988 despre aprobarea Regulamentului privind Fondurile Ecologice. Cu toate că de-a lungul timpului cadrul de reglementare a suferit mai multe modificări, acesta nu este suficient de coerent și exact pentru a asigura o activitate de succes a Fondurilor Ecologice.

Administrarea Fondurilor Ecologice este pusă pe seama Consiliilor de Administrare. Principalele funcții executive în cadrul Fondurilor Ecologice sunt îndeplinite de Serviciul de Evidență și Control pentru Fondul Ecologic Național și Secretarii Fondurilor Ecologice Locale, precum și de alte structuri din Ministerul Mediului, Inspectoratul Ecologic de Stat, Ministerul Finanțelor. Formele actuale de organizare și administrare ale Fondului Ecologic Național și ale Fondurilor Ecologice Locale nu corespund bunelor practici în partea de delimitare a atribuțiilor organelor de supraveghere față de cele executive, organizării și repartiției funcțiilor de control și raportare, precum și în ceea ce ține de respectarea ierarhiei de reglementare. De asemenea, Fondurile Ecologice Locale, în marea lor majoritate nu pot fi privite ca Fonduri Ecologice în sensul în care ele sunt descrise de Ghidul de la Sankt Petersburg (OECD, 1995), în primul rând din cauza volumului foarte mic al acestora.

Veniturile Fondurilor Ecologice, în special ale Fondului Ecologic Național, au crescut exponențial în ultimii ani, contribuția esențială aparținând introducerii plății pentru ambalajul din plastic și / sau „tetra-pack” din 2008. Prin urmare, s-a schimbat fundamental și structura veniturilor Fondului Ecologic Național, ponderea emisiilor din sursele mobile diminuându-se constant în favoarea taxelor pentru produsele ecologic periculoase. Cele mai mari îngrijorări legate de evoluția structurii veniturilor Fondurilor Ecologice Locale țin de creșterea volumului soldurilor rămase, relevând o serie de deficiențe în planificarea și utilizarea eficientă a resurselor. Alte deficiențe majore privind formarea veniturilor Fondurilor Ecologice țin de lipsa unei comunicări și conlucrări eficiente dintre Ministerul Mediului și Serviciul Vamal, lipsa unui mecanism unic de control al încasărilor în Fondul Național și Fondurile Ecologice și o bază de date unică a poluatorilor, discrepanțe dintre

datele despre baza impozabilă, lipsa echității privind plățile în Fondul Național și Fondurile Locale, capacitatea administrativă limitată a Agențiilor / Inspecțiilor Ecologice Locale.

Pentru a asigura o implementare consistentă a politicilor ecologice prin intermediul Fondurilor Ecologice, este necesar de reflectat prioritățile acestor politici în structura de cheltuieli. În prezent, Fondul Ecologic Național operează fără un plan de cheltuieli structurat pe domenii de finanțare, care i-ar permite preluarea obiectivelor stabilite în strategiile ecologice naționale, fapt ce constituie un neajuns funcțional major. În ceea ce privește metoda actuală de premiere a personalului implicat în procesul de evaluare a proiectelor, aceasta nu este susținută de un mecanism ce corelează performanța angajatului cu valoarea premiului.

Ciclul de proiect în cadrul Fondului Ecologic Național este alcătuit din câteva etape în cadrul cărora: sunt informați potențialii beneficiari cu privire la oportunitățile oferite; sunt analizate dosarele cu documentația prezentată de beneficiar; sunt selectate proiectele ce vor obține finanțare; sunt supravegheate rezultatele intermediare și finale obținute de către beneficiar. La momentul de față, îndeplinirea acestor funcții este complicată din cauză legislației inconsistente; capacitatea limitată de supervizare a proiectelor și lipsa unor planuri operaționale ce ar stabili prioritățile de cheltuieli pe termen scurt. La nivelul Fondurilor Ecologice Locale cel mai important neajuns depistat în cadrul studiului este lipsa unei etape de informare a potențialelor beneficiari.

Controalele efectuate de Curtea de Conturi asupra activității Fondurilor Ecologice pe parcursul a mai mulți ani au scos în evidență un șir de nereguli, principalele din care se referă la: definirea neclară a priorităților la selectarea proiectelor pentru finanțare, alocarea resurselor cu încălcarea prevederilor de reglementare, utilizarea contrar destinației și nerealizarea scopurilor proiectelor. În rezultatul auditului Fondului Ecologic Național pentru anii 2008-2009 au fost constatate încălcări legate de efectuarea cheltuielilor neîntemeiate de 1,7 milioane MDL și utilizarea mijloacelor contrar destinației în sumă de 5,9 milioane MDL ce constituie circa 3,8% și, respectiv, 13,3% din volumul finanțării verificate. De asemenea, pentru un volum de lucru de circa 4,9 milioane au fost constatate nereguli în procesele verbale de execuție a lucrărilor, ce reprezintă circa 11% din volumul auditat.

Principalele instrumente de asigurare a transparenței sunt compartimentul referitor la Fondul Ecologic Național de pe pagina web a Ministerului Mediului și structura Consiliilor de Administrare în componența cărora este și un reprezentant din partea organizațiilor de mediu. Totuși, Fondurile Ecologice nu au politici proprii privind transparența, iar măsurile de asigurare a transparenței sunt văzute ca o cerință formală impusă de cadrul legal general. Din această cauză, nivelul de transparență și participare nu este suficient pentru a asigura o utilizare eficientă și eficientă a resurselor.

Ținând cont de faptul că problemele ce decurg din reglementarea Fondurilor Ecologice sunt de natură sistemică, eliminarea selectivă a acestora, în viziunea noastră, nu este calea cea mai bună de urmat. O abordare integrată a subiectului pare a fi una mai potrivită. Pentru aceasta, în primul rând este necesar de elaborat un concept clar al sistemului de Fonduri Ecologice în Republica Moldova. Conceptul trebuie să stabilească un echilibru între aspectele politice, tehnice, financiare și legale existente la moment, echilibru care ar asigura o activitate eficientă a Fondurilor în realizarea politicilor de mediu. În elaborarea Conceptului trebuie implicați experții și persoanele cu funcții politice relevante, astfel încât rezultatul să fie durabil din punct de vedere politic și financiar și să asigure o eficiență și o transparență maximală în viitoarea activitate a Fondurilor Ecologice.



# Introducere

Dacă este luată la modul serios, protecția mediului este un domeniu de politici foarte complicat și foarte scump; nu este deloc surprinzător că acesta tradițional a fost unul dintre cele mai dificile capitole în cadrul negocierilor de aderare la UE a țărilor din Europa Centrală și de Est. Din cauza ignoranței și/sau a lipsei resurselor financiare, guvernul moldovenesc adeseori trecea pe planul secundar finanțarea proiectelor din domeniul protecției mediului. În același timp, nici politicile de protecție a mediului nu au fost întotdeauna eficiente în atingerea scopurilor strategice în sector. Astfel, nu este exclus că o ameliorare a situației ar putea fi atinsă inclusiv din contul utilizării mai raționale a resurselor existente.

Scopul acestui studiu este de a analiza eficiența economică și transparența financiară în utilizarea banilor publici din Fondurile Ecologice, de a evalua situația existentă din punct de vedere a bunei guvernări și de a formula recomandări pentru îmbunătățirea funcționării sistemului. Pentru realizarea scopului, autorii au analizat organizarea conceptuală a sistemului Fondurilor Ecologice, respectarea principiilor de justiție fiscală în formarea acestora, transparența utilizării mijloacelor, implementarea acțiunilor corespunzătoare prevăzute în strategiile naționale relevante, etc.

Studiul este structurat în opt capitole. În primul capitol sunt discutate practicile internaționale în formarea fondurilor ecologice, inclusiv pe baza studiului de caz al fondurilor ecologice poloneze.

Următorul capitol analizează cadrul legislativ, de politici și de resurse pentru finanțarea politicilor de mediu în Moldova.

În capitolul trei autorii au analizat cadrul instituțional de funcționare a Fondurilor Ecologice Locale și Național.

Capitolul patru este consacrat analizei problemelor legate de guvernarea instituțională a Fondurilor Ecologice.

Capitolul cinci ia în dezbateră formarea veniturilor Fondurilor Ecologice, în timp ce capitolul șapte se axează pe analiza cheltuielilor din aceste Fonduri.

În capitolul șapte este analizat ciclul de proiecte în Fondul Ecologic Național și, în măsura informației disponibile, în Fondurile Ecologice Locale.

Capitolul opt se oprește asupra problematicii controlului public și politic asupra Fondurilor Ecologice.

Ultimul capitol realizează un sumar al concluziilor majore rezultate din analiza efectuată și face recomandări de politici.

# 1. Practici internaționale

*În acest capitol sunt analizate funcțiile fondurilor ecologice, inclusiv din perspectiva principiului „poluatorul plătește”. Este analizată practica Germaniei în implementarea taxelor ecologice. Capitolul se încheie cu o scurtă prezentare a experienței poloneze în administrarea fondurilor ecologice.*

## **Fondurile ecologice – funcții, perspective și alternative**

Fondurile Ecologice (FE) sunt instrumente menite să direcționeze anumite tipuri de venituri publice pentru soluționarea problemelor ecologice. Rolul de bază al FE constă în „izolarea” veniturilor colectate de la plătitorii de taxe și amenzi ecologice și garantarea faptului că acestea vor fi alocate pentru politicile de mediu și că nu se vor dizolva în bugetul de stat de rând cu alte surse de venituri bugetare. De cele mai multe ori, FE utilizează resursele acumulate pentru a acorda suportul financiar, în condiții favorabile, pentru implementarea proiectelor investiționale și altor proiecte orientate spre ameliorarea mediului. Fonduri Ecologice pot fi găsite atât în țările-membre ale UE, cât și în țările Europei de Est. Totuși, merită de menționat faptul că țările-membre ale UE frecvent operează cu fonduri specifice, focusate pe rezolvarea unei anumite probleme de mediu (de exemplu, poluarea apei), în timp ce țările Europei de Est operează în exclusivitate cu FE generale (adică, un singur fond finanțează un spectru larg de probleme ecologice). În multe țări fondurile ecologice sunt considerate o etapă în tranziția spre practici de finanțare bazate pe principiul universal al gestionării finanțelor publice.

Pe lângă direcționarea resurselor, fondurile ecologice prestează societății și servicii de expertiză tehnică și administrare a resurselor. Cu alte cuvinte, dacă sunt bine administrate, FE pot fi privite ca unelte eficiente de promovare a politicilor ecologice, transpuse în proiecte concrete cu impact sesizabil. Mai mult decât atât, caracterul specific al activității personalului FE, cât și competențele experților, pot asigura familiarizarea sectorului privat cu practicile ecologice avansate.

În situația în care resursele sunt limitate, FE generale pot constitui un mecanism eficient de orientare a resurselor spre ameliorarea problemelor ecologice. Totuși, într-un mediu în care disciplina financiară nu este promovată în mod consistent de către instituțiile publice, administrarea FE prezintă un șir de probleme. Identificarea deficiențelor de operare a FE devine și mai importantă în situația în care statul optează pentru utilizarea FE ca mecanism de finanțare a politicilor ecologice și după ce perioada de tranziție la economie de piață este încheiată.

Finanțate preponderent din taxe ecologice și penalități, Fondurile Ecologice pot să-și justifice utilitatea printr-o versiune extinsă a principiului „poluatorul plătește”. Mai precis, fiind responsabili pentru unele schimbări care se produc în mediul ambiant, poluatorii sunt supuși la plata penalităților și taxelor ce ulterior sunt concentrate în FE și utilizate la eliminarea acelor consecințe prin implementarea de proiecte ecologice. În acest context, FE îndeplinește rolul unui element de legătură cauză-efect, orientat spre eliminarea acelor consecințe de care sunt responsabili agenții economici-plătitori de taxe ecologice<sup>1</sup>.

Totuși, principiul „poluatorul plătește” este doar una din modalitățile posibile de compensare a detrimentului ecologic cauzat de activitatea economică și nicidecum una de prevenire sau

<sup>1</sup>, „The St Petersburg Guidelines on Environmental Funds in Transition to Market Economy”, Organization for Economic Co-operation and development, 1955

descurajare a activităților nocive. Acest principiu abordează problemele ecologice într-un mod echitabil, dar totodată simplist: elementele mediului (apa, aerul, solul, etc.) sunt percepute ca bunuri pentru utilizarea cărora este percepută o plată. Principiul „poluatorul plătește” prevede faptul că un consum sporit al acestor bunuri va avea drept consecință o penalitate/taxă mărită proporțional. Această creștere proporțională este privită de către agenții economici ca un cost adițional în procesul de producție ce este încorporat în prețul final al produsului și, în ultimă instanță, suportat de consumator. În condițiile în care marja profitului rămâne constantă, agentul economic nu este interesat să diminueze prejudiciul cauzat mediului (cum ar fi, de exemplu, prin implementarea unui echipament tehnologic mai puțin nociv pentru mediu). Drept rezultat, la un anumit moment problemele ecologice nu mai pot fi eliminate cu ajutorul proiectelor ecologice finanțate din FE, iar dauna cauzată mediului devine permanentă și ireversibilă pe termen lung.

Desigur, o taxă ecologică foarte mare ar putea descuraja, într-o oarecare măsură, poluarea mediului. Totuși, consecințele creșterii prețurilor, ce inevitabil au loc, pot avea un impact nefavorabil asupra comerțului exterior, destabiliza piața internă, etc.

Din punct de vedere a politicilor de taxare ecologică, practica germană este una foarte interesantă. Pentru a soluționa problema poluării ireversibile, Germania a lansat în anul 2000 o reformă a taxelor ecologice care urmărește, în primul rând, descurajarea poluării. Mai precis, reforma creează condiții în care poluarea devine mai costisitoare pentru companii decât o achiziție de echipamente performante ce nu duc la deteriorarea mediului ambiant. Reforma se rezumă la eliminarea unui șir de taxe ecologice și mărirea corespunzătoare a taxei pentru carburanți și energie electrică. Drept rezultat, energia devine mai costisitoare și, astfel, este stimulată utilizarea rațională a resurselor și/sau trecerea la surse energetice regenerabile. Veniturile generate de către stat din noul tip de taxă sunt transferate în fondul public de pensii. Acest transfer permite diminuarea ratei individuale de contribuție la fondul de pensii. Drept rezultat, costurile salariale de muncă scad, iar forța de muncă devine mai ieftină pentru angajator, fără a avea un impact asupra nivelului salarial. Această ieftinire, la rândul său, servește drept impuls pentru creșterea ratei de ocupație a populației.<sup>1</sup>

Cu toate că programul de implementare a reformei taxelor ecologice a fost parțial distorsionat de creșterea prețurilor la carburanți, guvernul german a reuși să atingă cea mai mare parte din obiectivele majore stabilite de la bun început. În esență, reforma a constituit o fază de ajustare a sistemului fiscal la politica comunitară de taxare ecologică. Astfel, în octombrie 2003 sistemul de taxare ecologică a fost sincronizat cu prevederile Directivei 2003/96/EC ce prevede o armonizare a taxelor pe carburanți între țările Comunității Europene. Face de menționat că în forma sa finală reforma taxelor ecologice prevedea și taxe pe emisii de CO<sub>2</sub>, taxe pentru consumul de apă și pentru depozitarea deșeurilor. În ceea ce privește carburanții și energia electrică utilizate în scopuri necomerciale, statele-membre ale comunității au dreptul să stabilească un nivel mai scăzut de taxe. De asemenea, este permisă eliminarea taxelor ecologice pentru întreprinderi cu necesități sporite de energie/carburanți sau diminuarea acestora cu până la 50% în cazul întreprinderilor cu necesități medii de energie/carburanți. Această ultimă prevedere permite menținerea costurilor rezonabile la produsele industriale care, în caz contrar, ar fi dezavantajate atât pe piața locală, cât și pe cea internațională. Un exemplu relevant în cazul Germaniei ar fi industria producătoare de mașini.

Reformarea taxelor ecologice și sincronizarea parțială sau totală a taxelor ecologice cu prevederile Directivei 2003/96/EC a avut loc în Danemarca, Olanda, Norvegia, Suedia, Marea Britanie, Franța, Italia, Elveția, Germania și Finlanda. O abordare mai precaută a reformelor a fost adoptată în Austria, Belgia și Slovenia.<sup>2</sup>

<sup>1</sup>“Effects of Germany’s Ecological Tax Reforms on the Environment, Employment and Technological Innovation”, Markus Knigge, August 2005.

<sup>2</sup>“The Environmental Fiscal Reform in Germany and the European Union - Design and Implementation, Experiences and Impacts”, Kai Schlegelmilch, January 2005.

Experiențele statelor-membre ale UE pot servi drept exemplu și luate în calcul pe termen lung și de către Republica Moldova. Totuși, soluționarea problemelor ecologice pe termen scurt și mediu poate fi efectuată doar prin intermediul mijloacelor și instrumentelor disponibile, mai precis – fondurilor ecologice (locale și național).

Fonduri ecologice au fost implementate în mai multe state, care între timp au devenit membre ale UE. Un model ce poate fi preluat parțial de către Republica Moldova este cel implementat în Polonia.

## Fondurile ecologice poloneze – instrumente și politici ecologice

La baza sistemului ecologic polonez stă principiul „poluatorul plătește”, ceea ce presupune că poluatorul suportă taxe și penalități pentru faptul că a depășit norma maximă admisibilă de poluare a mediului, iar sumele acumulate sunt utilizate pentru eliminarea consecințelor poluării.

Instrumentele de bază folosite la finanțarea politicilor ecologice în Polonia sunt fondurile de protecție a mediului și administrare a apei. Mai precis, aceste fonduri sunt: un Fond Național de Protecție a Mediului și Management al Apei (FNPMMA), 16 fonduri provinciale și numeroase fonduri locale.

Sursa de bază a veniturilor FE sunt taxele și penalitățile ecologice. În ultimii 5 ani numărul acestor taxe ecologice a crescut substanțial. În anul 2006 au fost implementate 5 tipuri noi de taxe ecologice. Între anii 2004-2006 ponderea taxelor ecologice în veniturile FNPMMA a constituit între 64-81%, iar în veniturile fondurilor locale, între 96-99%<sup>1</sup>.

FNPMMA este o instituție financiară independentă creată în anul 1989 cu scopul de a susține politica ecologică promovată la nivel de stat și de a implementa măsuri concrete de protecție mediului. În prezent fondul suportă aproximativ 20% din totalul cheltuielilor destinate protecției mediului în Polonia.

Spre deosebire de FEN din Republica Moldova, ce acordă beneficiarilor săi doar granturi, suportul financiar FNPMMA poate fi acordat în mai multe forme:

- 1) **Împrumuturi** – acestea sunt acordate în condiții preferențiale care includ o rată a dobânzii mai scăzută comparativ cu cea oferită de o bancă comercială. De asemenea, rata dobânzii depinde de obiectivele proiectului, scara acestuia și situația financiară a solicitantului. În cazul proiectelor ce depășesc 2,5 milioane EUR, rata dobânzii este negociabilă. FNPMMA pune o parte din resursele sale la dispoziția băncilor comerciale și altor instituții financiare, care ulterior oferă credite preferențiale pentru implementare unor proiecte mai specifice. Un exemplu relevant în acest sens ar fi cooperarea FNPMMA cu Banca de Protecție a Mediului. Parteneriatul dintre aceste două instituții viza acordarea creditelor preferențiale utilizate pentru finanțarea proiectelor ce aveau ca scop trecerea la resurse energetice alternative, cum ar fi achiziția de baterii solare sau construcția stațiilor eoliene.
- 2) **Subsidii** – această formă de asistență se practică preponderent pentru finanțarea proiectelor ecologice educaționale, proiecte-pilot sau elaborarea unor tehnologii ecologice cu caracter experimental și/sau un grad ridicat de risc.
- 3) **Compensarea creditelor bancare** – această formă de asistență compensează diferența dintre rata dobânzii oferită de o bancă comercială și rata dobânzii preferențială ce i-ar fi fost percepută beneficiarului în cazul în care acesta s-ar fi adresat direct la FNPMMA.

<sup>1</sup>“The role of ecological fees in the functioning of Polish environmental protection and water management funds”, Piotr P. MAŁECKI, Cracow University of Economics, Cracow, Poland, March 2010.

Independent de forma în care FNPMMMA oferă asistență, aceasta nu poate depăși 50% din valoarea proiectului propus de către beneficiar<sup>1</sup>. Practica de a oferi doar o parte din suma necesară, precum și perceperea unei rate a dobânzii, fie și modeste, asigură faptul că beneficiarul va rămâne interesat de succesul proiectului. Dacă s-ar aplica și în Moldova acest principiu, atunci restricția legislativă ce prevede ca doar instituțiile publice și organizațiile obștești pot beneficia de asistență din Fond nu ar mai fi obligatorie. Agenții economici ce vor utiliza mijloace proprii pentru a implementa proiectele ecologice vor fi mult mai interesați în reușita proiectelor ecologice.

---

<sup>1</sup>“The National Fund for Environmental Protection and Water Management”, Piotr Rucinski, <http://www.resourcesaver.com/file/toolmanager/O105UF438.pdf>.

# 2. Finanțarea politicilor de mediu

*Capitolul include analiza cadrului legislativ și politic al politicilor de mediu din Republica Moldova. A fost efectuată o analiză structurală a surselor de finanțare a politicilor de mediu planificate pentru 2011, precum și evoluția acestora începând cu anul 2005. La final sunt prezentate concluziile și recomandările relevante.*

## Cadrul legislativ

Politicile de mediu sunt reglementate de o serie de acte legislative, principalele fiind:

*Legea privind protecția mediului înconjurător*<sup>1</sup> aprobată în 1993, prima lege care a definit cadrul juridic cu privire la politicile de mediu din Republica Moldova. Aceasta specifică principiile de bază ale protecției mediului, organele abilitate de control, competențele autorităților publice centrale și locale în acest domeniu, precum și principiile privind politicile de protecție a solului, subsolului, resurselor acvatice, atmosferei, gestionării deșeurilor etc. Totodată, legea nu este suficient de clară în definirea surselor de finanțare pentru politicile de mediu la nivel național, dar mai ales la nivel local, cu excepția unor norme generale cu privire la formarea și utilizarea Fondurilor Ecologice. Astfel, sunt menționate, la modul general, sursele de formare a Fondului Ecologic Național și a celor locale, precum și domeniile de utilizare a acestora.

*Legea privind plata pentru poluarea mediului*<sup>2</sup> adoptată în 1998 stipulează tipurile de taxe de mediu care urmează a fi vărsate în Fondurile Ecologice, modul de percepere și autoritățile responsabile pentru colectare. Totuși, la unele tipuri de taxe legea nu este suficient de explicită cu privire la destinația acestora și instituția responsabilă de colectare.

*Regulamentul privind fondurile ecologice*<sup>3</sup> a fost aprobat în 1998 în baza Legii privind protecția mediului înconjurător și a Legii privind plata pentru poluarea mediului. Acesta stipulează mecanismele privind implementarea principiilor menționate în legea precedentă în ceea ce ține de politicile de mediu finanțate din fondurile ecologice. Documentul reglementează activitatea de constituire și funcționare a acestor fonduri, stabilind sursele de formare și direcțiile de utilizare a acestora.

*Legile bugetelor de stat* stipulează toate sursele publice de finanțare a politicilor de mediu la nivel național și local. Astfel, acestea conțin o linie bugetară referitor la protecția mediului, divizată pe mijloacele speciale, fonduri speciale (FEN și FEL), componenta de bază și sursele externe. Pe lângă aceasta, cheltuieli pentru poluarea mediului mai sunt incluse și în alocațiile pentru autoritățile administrației publice locale, destinate finanțării cheltuielilor capitale de mediu.

*Cadrul de Cheltuieli pe Termen Mediu* este principalul document care conține estimările cadrului de resurse pe termen mediu și servește drept bază pentru ajustarea planificării strategice în toate domeniile, inclusiv și în ceea ce ține de protecția mediului. Astfel, acesta stipulează planul alocărilor resurselor pe programe de cheltuieli în cadrul sectorului Protecția mediului înconjurător și hidrometeorologia pentru 3 ani.

<sup>1</sup> Lege nr. 1515 din 16.06.1993 privind protecția mediului înconjurător.

<sup>2</sup> Lege nr. 1540 din 25.02.1998 privind plata pentru poluarea mediului.

<sup>3</sup> Hotărâre Nr. 988 din 21.09.1998 despre aprobarea Regulamentului privind fondurile ecologice.

## Cadrul de politici

În Republica Moldova au fost elaborate o serie de documente menite să definească prioritățile politicilor de mediu. Totuși, majoritatea din ele conțin obiective formulate vag, lipsește o divizare clară a responsabilităților și o identificare explicită a surselor de finanțare. Câteva exemple sunt:

*Programul Național de asigurare a securității ecologice pe anii 2007-2015*<sup>1</sup> a fost adoptat în contextul aderării Republicii Moldova la inițiativa internațională „Mediul și Securitatea”. Potrivit documentului, „scopul principal al Programului este asigurarea securității ecologice a statului prin diminuarea riscurilor ecologice, prevenirea impactului negativ asupra mediului înconjurător și sănătății populației, inclusiv în context transfrontalier, perfectarea bazei legislative și sistemului instituțional etc.”. Planul stipulează la modul foarte general sarcinile autorităților administrației publice în vederea atingerii obiectivelor stabilite, necesitatea informării publicului și a colaborării regionale și internaționale. Documentul mai include și un Plan de acțiuni unde se menționează acțiunile ce vor fi întreprinse, autoritățile responsabile și perioada de implementare. Totodată, faptul că acțiunile sunt foarte generale și lipsesc mențiunile cu privire la sursele de finanțare reprezintă un risc în adresa implementării Planului respectiv. Monitorizarea executării Programului respectiv este efectuată anual.<sup>2</sup>

*Strategia privind aprovizionarea cu apă și canalizare a localităților din Republica Moldova*<sup>3</sup> conține o serie de obiective pe termen mediu (2008-2012) și pe termen lung (până în anul 2025). Sunt definite costurile, necesarul de investiții și sursele de finanțare pentru implementarea acțiunilor planificate. Totodată, necesarul de investiții și sursele de finanțare par să fi fost stabilite în mod irealist.

*Strategia națională cu privire la reducerea și eliminarea poluanților organici persistenti*<sup>4</sup> a fost elaborată în 2004 în contextul participării Republicii Moldova în cadrul Convenției de la Stockholm, Convenției de la Basel și Protocolului de la Aarhus. Strategia are drept scop „coordonarea acțiunilor pentru prevenirea impactului asupra sănătății populației și mediului înconjurător a substanțelor chimice periculoase, considerate ca poluanți organici persistenti, în cadrul realizării politicii de stat pentru dezvoltarea durabilă și securitatea ecologică a țării”. În acest sens, documentul prevede o serie de acțiuni de scurtă durată (2004-2010) și de lungă durată, ultima nefiind definită. Acțiunile sunt stipulate la modul general, lipsește un plan de acțiuni cu divizarea clară a responsabilităților și a surselor de finanțare. De jure, strategiile urmează a fi monitorizate, iar Guvernul urmează să primească anual rapoartele respective. Nu a fost identificat însă nici un raport de monitorizare a acestei Strategii.

*Strategia de cheltuieli în domeniul protecției mediului înconjurător, 2011-2013* este un document structurat după 5 programe: elaborarea politicii și managementul în domeniul protecției mediului, securitatea ecologică a mediului, controlul calității mediului și prognoza meteo, dezvoltarea sectorului studierii, folosirii și protecției subsolului și radioprotecția și securitatea nucleară. Totalul cheltuielilor planificate pentru anul 2011 constituie 269,2 milioane USD, pentru 2012 – 282,3 milioane USD, iar pentru 2013 – 297,3 milioane USD, care urmează a fi în totalitate finanțate din bugetul de stat. Totodată, strategia ilustrează analitic problemele-cheie, prezintă structurat acțiunile prioritare pentru atingerea obiectivelor și stipulează un set de indicatori de monitorizare care pot fi utilizați pentru estimarea eficienței strategiei.

La moment se elaborează *Strategia Națională de Mediu a Republicii Moldova* pentru perioada anilor 2012 – 2022, printre obiectivele de bază fiind: realizarea de investiții „verzi” în ramurile economiei și sporirea eficienței ecologice prin utilizarea rațională a resurselor naturale în producere, înverzirea comerțului, investiții în infrastructura ecologică și eficiența energetică.

<sup>1</sup> HG nr. 304 din 17.03.2007 cu privire la aprobarea Programului Național de asigurare a securității ecologice pentru anii 2007-2015.

<sup>2</sup> Conform Planului de activitate al Direcției Analiză, Monitorizare și Evaluare a Politicilor pentru anul 2010, Ministerul Mediului.

<sup>3</sup> HG nr. 662 din 13.06.2007 pentru aprobarea Strategiei privind aprovizionarea cu apă și canalizare a localităților din Republica Moldova.

<sup>4</sup> HG nr. 1155 din 20.10.2004, Anexa 2.

## Cadrul de resurse

Pe parcursul ultimilor ani volumul cheltuielilor totale, atât din contul Fondului Ecologic Național (FEN) și a Fondurilor Ecologice Locale (FEL), cât și din alte surse stipulate în bugetul de stat, pentru protecția mediului înconjurător au crescut aproape exponențial de la nivelul de 34,8 milioane MDL în 2004, până la 157,3 milioane MDL aprobate conform Legii bugetului de stat pentru anul 2011. Creșterea respectivă este explicată de tendințele economice pozitive din această perioadă, extinderea bazei impozabile, precum și unele îmbunătățiri ale cadrului legislativ și instituțional<sup>1</sup> care au permis diversificarea surselor de finanțare a proiectelor de mediu. Principala sursă de finanțare a politicilor de mediu a fost FEN, care este și principalul instrument al decidenților de politici în acest sens. Totodată, se observă contribuția extrem de modestă a Fondurilor Locale, fapt ce relevă capacitatea limitată a acestora privind promovarea politicilor de mediu la nivel local.

Principala autoritate publică responsabilă de elaborarea și implementarea politicilor de protecție a mediului este Ministerul Mediului al Republicii Moldova. Acesta definește prioritățile care urmează a fi atinse, planurile de acțiuni și, împreună cu Ministerul Finanțelor, sursele de finanțare pentru implementarea acestora. Proiectele de mediu mai sunt finanțate și de companii private și municipale. Cele din urmă, sunt specializate, în mare parte, în prestarea serviciilor comunale care sunt responsabile de cheltuielile de întreținere și dezvoltare a infrastructurii pentru aprovizionarea cu apă, evacuarea și epurarea apelor reziduale și eliminarea deșeurilor, cheltuieli care nu au o reflectare în bugetul de stat<sup>2</sup>.

Deci, observăm că pe lângă Fondurile Ecologice, există și alte surse de finanțare a politicilor de mediu în Republica Moldova. Tabelul 1 ilustrează principalele componente ale bugetului de stat destinate finanțării proiectelor cu impact asupra mediului, aprobate în cadrul Legii bugetului de stat pentru anul 2011. Astfel, observăm că marea majoritate din cheltuielile pentru protecția mediului provin din fondurile speciale (adică, din FEN și FEL), care și reprezintă principala sursă de finanțare a politicilor de mediu. Totodată, activitatea sanitară, inclusiv controlul asupra poluării mediului este practic integral finanțată din bugetul de stat. Pe lângă acestea, bugetul de stat include linii de cheltuieli cu impact direct asupra mediului, dar care sunt incluse în alte categorii. Spre exemplu, pentru anul 2011 sunt prevăzute circa 134,2 milioane MDL în calitate de alocații prevăzute Ministerului Mediului pentru finanțarea unor investiții ce țin de aprovizionarea cu apă și canalizare, 97,2% din care sunt finanțate din granturi și credite externe. Prin urmare, pentru anul 2011 sunt planificate circa 213,2 milioane MDL pentru proiecte și activități cu impact direct asupra mediului.

**Tabelul 1. Cheltuieli și surse de finanțare a politicilor de mediu planificate conform Legii bugetului de stat pentru anul 2011, mii MDL**

<b>Cheltuieli generale de mediu</b>			
Protecția mediului			210727,3
Activitate sanitară, inclusiv control asupra poluării mediului			1127,2
<b>Alocații prevăzute Ministerului Mediului pentru finanțarea investițiilor capitale</b>			
	TOTAL	Componenta de bază	Granturi și credite externe
Proiectul de îmbunătățire a sistemului de aprovizionare cu apă în șase localități	10000	3800	6200
Proiectul național de alimentare cu apă și canalizare	46200		46200
Proiectul „Dezvoltarea regională și protecția socială a Republicii Moldova”	40610		40610
Programul de dezvoltare a serviciilor de aprovizionare cu apă potabilă	37360		37360

Sursa: Ministerul Finanțelor;

<sup>1</sup> „Studiul de performanțe în domeniul protecției mediului”, Comisia Economică pentru Europa, Comitetul pentru Politică de Mediu, New York și Geneva, 2005.

<sup>2</sup> Ibidem.



Granturile și împrumuturile externe formează o altă sursă de finanțare a proiectelor de mediu. Aceste resurse, de cele mai dese ori, sunt alocate direct pentru proiecte concrete și nu sunt realocate prin intermediul FE. Faptul că asistența externă nu este gestionată prin intermediul FE nu se consideră o practică bună deoarece FE, prin definiție, au specializarea și expertiza corespunzătoare și reprezintă – pentru perioada de tranziție - cea mai eficientă modalitate de alocare a resurselor donatorilor pentru proiecte de importanță națională și locală. Trebuie să menționăm că în majoritatea statelor unde FE sunt responsabile de gestionarea asistenței externe, acestea formează instituții cu statut juridic distinct, în Moldova fiind o situație complet diferită. Astfel, reticența donatorilor de a aloca resursele prin intermediul FEN sau FEL poate fi explicată și de capacitatea instituțională limitată a acestor fonduri.

## Concluzii

Pe parcursul ultimilor ani cheltuielile pentru finanțarea politicilor de mediu au crescut substanțial, în mare parte, grație extinderii bazei impozabile și creșterii economice. Problema fundamentală este lipsa unor priorități clare a acestor cheltuieli care ar rezulta din anumite documente de planificare strategică.

Majoritatea strategiilor elaborate în ultimii ani în această direcție conțin obiective foarte vagi, la multe din ele lipsesc planuri clare de acțiuni, nu sunt specificate în mod clar sursele de finanțare și divizarea responsabilităților instituționale și de proces (implementare, monitorizare, evaluare), precum și criteriile de evaluare a politicilor de mediu.

Pentru anul 2011, practic toate alocațiile prevăzute Ministerului Mediului pentru finanțarea investițiilor capitale sunt finanțate din granturi și surse externe, majoritatea din care se referă la proiecte de aprovizionare cu apă și canalizare. Luând în considerație faptul că majoritatea cheltuielilor finanțate din surse interne sunt orientate în aceeași direcție, concludem că aprovizionarea cu apă și canalizare constituie o prioritate atât pentru factorii de decizie naționali, cât și pentru comunitatea internațională a finanțatorilor.

# 3. Cadrul instituțional

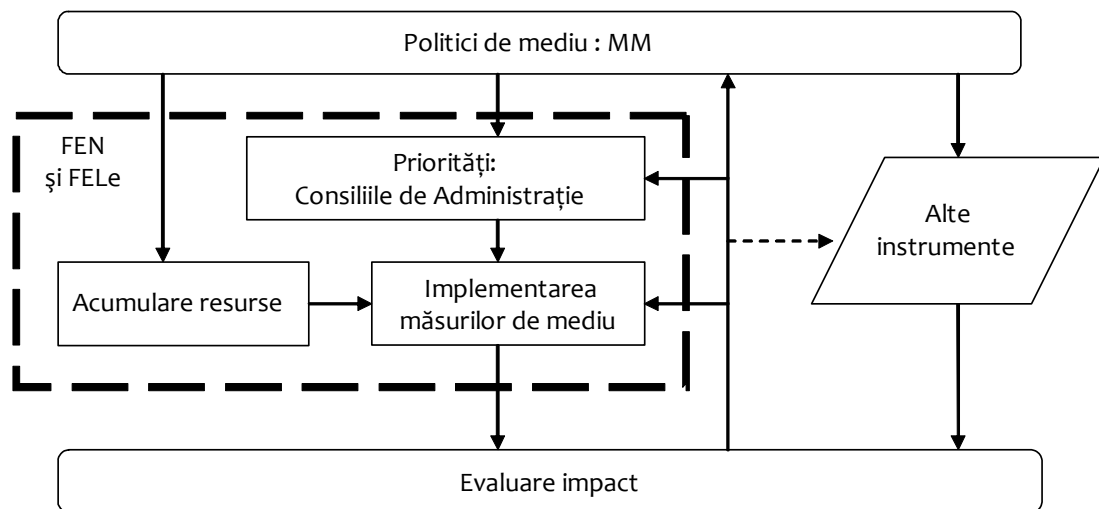
Fondurile Ecologice fac parte din instrumentele financiare speciale pentru realizarea politicilor de mediu. Crearea și activitatea acestora este reglementată prin legi și regulamente. Mai jos se va prezenta o viziune generală asupra sistemului Fondurilor Ecologice din Republica Moldova, precum și o prezentare a atribuțiilor principalelor structuri și actori implicați în activitatea acestora. De asemenea, se va prezenta o analiză în ceea ce privește coerența prevederilor cadrului legal ce reglementează nemijlocit Fondurile Ecologice.

## Sistemul Fondurilor Ecologice din Republica Moldova

Sistemul Fondurilor Ecologice este unul din instrumentele de implementare a politicilor de mediu și care sunt formate din plăți și impozite ecologice plătite de contribuabili și donatori. Aceste fonduri sunt calificate ca fonduri speciale și care fac parte din bugetul de stat al țării. Destinația fondurilor se limitează doar la finanțarea cheltuielilor privind protecția mediului.

Sistemul fondurilor ecologice în Republica Moldova este format din Fondul Ecologic Național (FEN) și Fondurile Ecologice Locale (FEL). În Figura 1 este prezentat locul ocupat de Fondurile Ecologice în sistemul general de protecție a mediului în Republica Moldova.

**Figura 1. Fondurile Ecologice ca instrument financiar în implementarea politicilor de mediu**

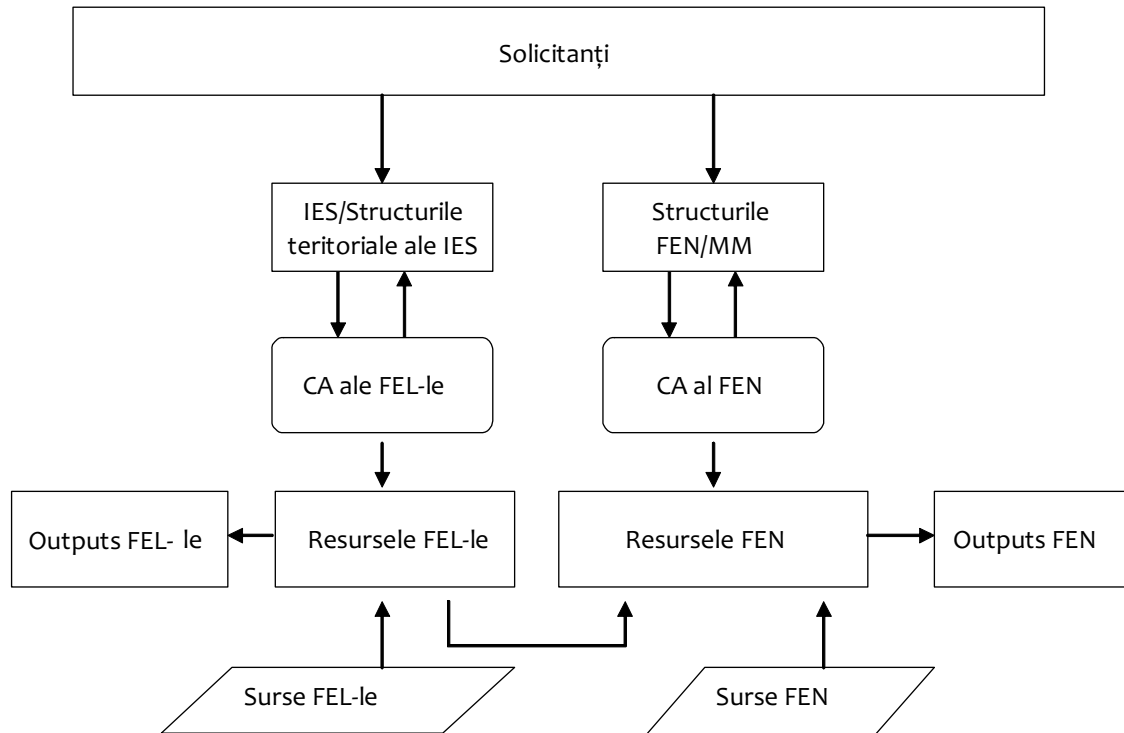


Sursa: evaluările autorilor;

Fondurile Locale se constituie pe lângă organele teritoriale ale autorității centrale pentru resursele naturale și mediu. În țară există în total 35 de Fonduri Ecologice Locale, din care 31 sunt în raioane pe lângă inspecțiile ecologice teritoriale (IET) și 4 pe lângă pe lângă Agențiile Ecologice Teritoriale (AET) (Chișinău, Bălți, Cahul, UTA Găgăuzia). Scopul Fondurilor Ecologice Locale este finanțarea măsurilor de protecție a mediului cu caracter local și dezvoltarea bazei tehnico-materiale a subdiviziunilor teritoriale ale Inspectoratului Ecologic de Stat.

În Figura 2 se prezintă schema generală a sistemului de Fonduri Ecologice. FEN și FEL în practica actuală sunt independente în luarea deciziilor. Fiecare fond local are Consiliul de Administrare și un Secretar care le asigură funcționalitatea. Totodată, 30% din mijloacele acumulate în FEL, în conformitate cu Hotărârea de Guvern nr.988, sunt transferate în FEN.

**Figura 2. Sistemul de Fonduri Ecologice în Republica Moldova**



*Notă: Inspectoratul Ecologic de Stat este o instituție subordonată Ministerul Mediului;  
Surse: evaluările autorilor;*

Chiar dacă FEN și FEL sunt coordonate de Ministerul Mediului (MM), colaborarea dintre FEN și FEL este la un nivel redus. Acest nivel de cooperare nu este suficient nici la etapa de planificare, nici ulterior, la etapa de alocare a resurselor și implementare a proiectelor. Totodată, deoarece IET/AET sunt implicate în activitatea FEN și a FEL, se poate spune că există un anumit nivel de colaborare operativă, asigurată prin inspecțiile ecologice teritoriale.

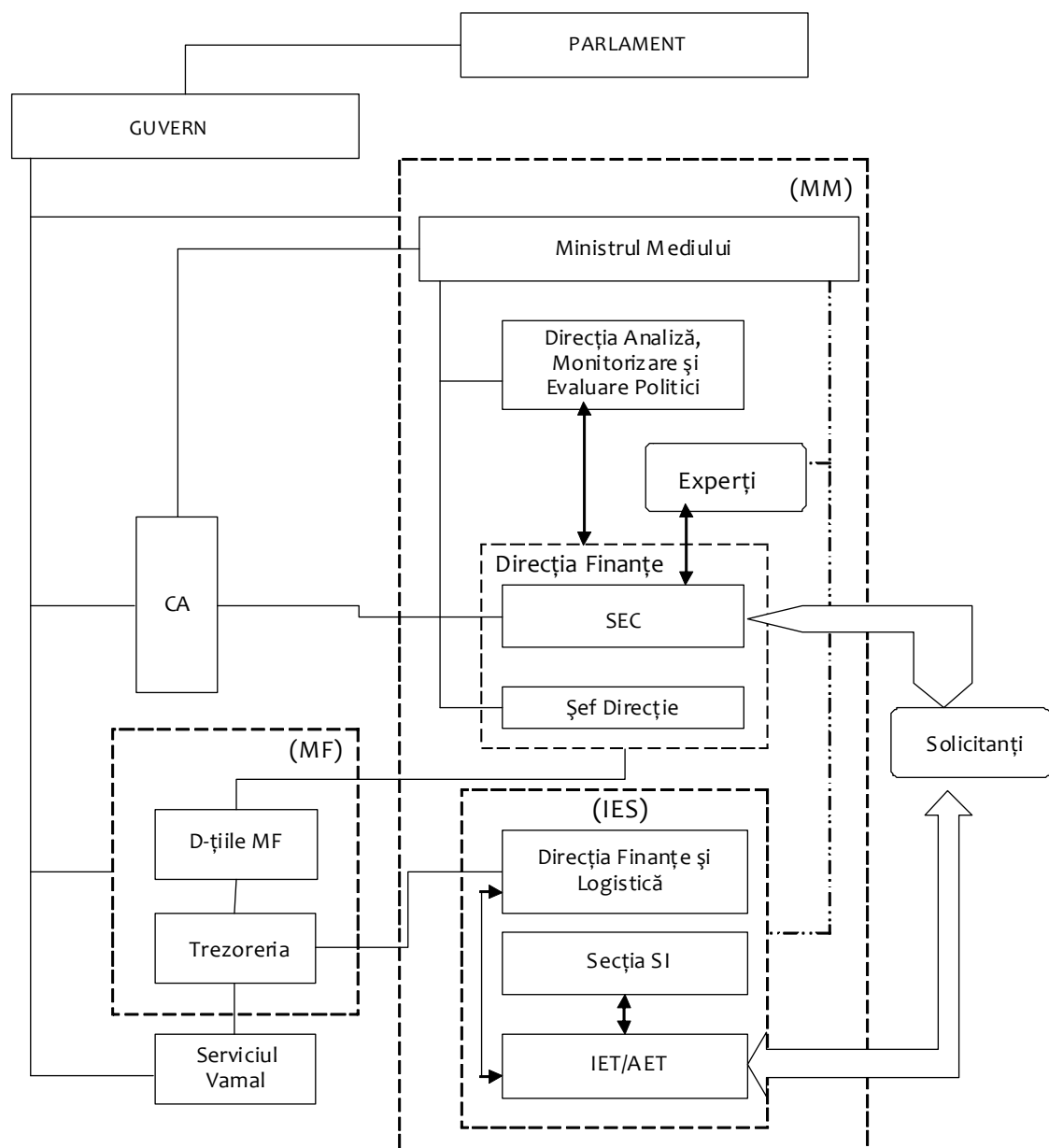
În detalii structura fondurilor și forma de administrare vor fi prezentate în secțiunile următoare.

## Structura Fondului Ecologic Național și Fondurilor Ecologice Locale

### Structura Fondului Ecologic Național

Fondul Ecologic Național este o instituție fără personalitate juridică. Din această cauză, pentru realizarea scopului său, FEN utilizează structuri administrative ale altor organe publice, în primul rând, cele ale Ministerului Mediului. Din punct de vedere funcțional, FEN este format din Consiliul de Administrație (CA), Serviciul Evidență și Control (SEC) al FEN care îndeplinesc funcții proprii numai FEN și alte structuri ale MM, Serviciului Vamal, Ministerului Finanțelor. Schematic, structura FEN este reprezentată în Figura 3, unde sunt reflectate principalele elemente componente ale FEN și principalii actori implicați în activitatea acestuia.

**Figura 3. Principalii actori implicați în activitatea Fondului Ecologic Național**



Surse: evaluările autorilor;

În continuare, sunt descrise principalele responsabilități și funcții îndeplinite de fiecare din actorii ce sunt implicați în activitatea FEN.

### **Guvernul**

Guvernul este responsabil de crearea și încadrarea instituțională a FEN, stabilirea obiectivelor și competențelor principalilor actori, precum și integrarea FEN în procesul bugetar general al țării. Aceste responsabilități sunt realizate prin aprobarea hotărârilor de guvern privind activitatea FE, prin pregătirea sau modificarea cadrului legal și prezentarea proiectelor de legi în Parlament spre aprobare.

### **Ministrul Mediului**

Ministrul Mediului, în același timp și președinte al CA al FEN, în această dublă ipostază, îndeplinește următoarele responsabilități în relația cu FEN: asigură formarea și funcționarea CA; prin puterea administrativă organizează și asigură activitatea structurilor executive ale FEN care fac parte din MM; asigură integritatea procesului de formare și cheltuire a fondului cu alte instrumente financiare de mediu pentru asigurarea politicilor și obiectivelor de mediu pe termen scurt și lung. Mai amănunțit rolul Președintelui CA va fi descris în capitolul următor.

### **Consiliul de Administrare**

În conformitate cu Regulamentul privind administrarea FE aprobat de către MM în 2005, Consiliul de Administrare (CA) este organul de administrare al FEN, care decide asupra modului de utilizare a resurselor în conformitate cu Regulamentul privind FE (Hotărârea de Guvern nr.988) și legislația în vigoare, asigură funcționalitatea FEN prin alocarea resurselor necesare și poartă responsabilitatea pentru utilizarea mijloacelor în alte scopuri decât cele prevăzute în Regulamentul privind FE. Structura CA, modul de funcționare și responsabilitățile în detaliu sunt stipulate în Regulamentul privind administrarea FE aprobat de către MM în 2005.

### **Serviciul Evidență și Control al FEN**

Serviciul Evidență și Control (SEC) face parte din Direcția Finanțe și Evidență Contabilă a MM și este format din 7 persoane, din care 2 persoane sunt funcționari publici, iar restul 5 sunt angajați fără a avea calitatea de funcționar public. Serviciul execută funcția de secretariat al FEN, pregătește materialele pentru ședințele CA, asigură procesul de colectare a aplicațiilor, îndeplinește un șir de acțiuni ce țin de managementul contractelor și efectuarea plăților, participă la procesul de planificare, asigură evidența contabilă a mijloacelor. Documentele de plată sunt semnate de către șeful Direcției din care face parte Serviciul dat. Serviciul în prezent nu are un Regulament de activitate.

### **Inspekțiile Ecologice Teritoriale / Agențiile Ecologice Teritoriale / Inspectoratul Ecologic de Stat**

IET/AET îndeplinesc 2 roluri: 1) asigură o parte din veniturile FEN (30% din sursele FEL menționate la literele a)-d) art.8 din HG nr.988) și 2) asigură prezența FEN în teritoriu. Toate proiectele înaintate pentru finanțare la FEN, precum și documentele în fazele de implementare și finalizare a proiectelor necesită avizarea din partea IET/AET. Începând cu 2011 Secția Sinteze Informaționale din cadrul IES va totaliza rapoartele de monitorizare a rezultatelor și procesului implementării proiectelor teritoriale. Aici rămâne de amintit că plățile încasate de FEN vin doar de la importatori, întreprinderile autohtone nu plătesc. Probabil rolul IES cu structurile sale teritoriale va spori odată cu schimbarea acestei situații și dacă taxele vor fi obligatorii și pentru companiile locale.

### **Șeful Direcției Finanțe și Evidență Contabilă al Ministerului Mediului**

Este persoana care coordonează activitatea Serviciului de Evidență și Control (SEC) ca șef al Direcției Finanțe și Evidență Contabilă din care face parte SEC. Însă mai mare este implicarea acestuia în subiectele ce țin de evidența contabilă și planificarea bugetului, șeful direcției fiind persoana ce semnează documentele de plată ale FEN. De asemenea, șeful direcției participă la ședințele CA al FEN. În regulamentul Direcției nu există stipulări privind responsabilitățile legate de FEN ale șefului Direcției.

### **Experții**

Experții sunt persoane ce activează în cadrul MM în diferite departamente, reprezentând domeniile de mediu. Lista acestora este aprobată de CA. Aceștia au rolul de a examina și a evalua

proiectele ce țin de domeniul lor de expertiză. Avizul conține concluzia generală privind finanțarea – se acceptă sau se respinge, precum și evaluarea efectuată conform unei grile. Obligațiile, rolul și responsabilitățile acestora sunt stipulate în Regulamentul din anul 2005.

### ***Direcția Analiză, Monitorizare și Evaluare a Politicilor***

Direcția Analiză, Monitorizare și Evaluare a Politicilor (DAMEP) este structura MM care oferă asistență metodologică în procesul de elaborare a politicilor publice inițiate de către subdiviziunile MM; analizează și avizează proiectele documentelor de politici publice (inclusiv legi și acte normative), documentele care conțin rezultatele evaluării impactului, monitorizării și evaluării politicilor publice elaborate de MM; coordonează procesul de monitorizare și generalizează rezultatele implementării documentelor de politici publice realizate de MM; propune ajustarea și actualizarea documentelor de politici publice existente și inițierea unor politici publice noi; creează și gestionează baza de date necesară pentru analiza, monitorizarea, evaluarea și raportarea asupra documentelor de politici publice. Deoarece Fondurile Ecologice fac parte din sistemul instrumentelor financiare destinate mediului, Direcția este implicată la nivel strategic în procesul de definire a obiectivelor FE și mijloacelor din care sunt constituite, precum și în determinarea domeniilor prioritare și evaluarea impactului general prin prisma politicilor realizate cu contribuția FE. Totodată, este necesar de menționat faptul că implicarea DAMEP în planificarea strategică a FEN, precum și în evaluarea rezultatelor politicilor implementate cu mijloace financiare din FEN și FEL nu este cuprinsă în documentele și regulamentele existente.

### ***Ministerul Finanțelor***

Resursele FEN sunt acumulate pe conturile de la Trezoreria de Stat, iar prin Direcția Finanțele Economiei Naționale și Investiții Capitale ale Ministerului Finanțelor (MF) are loc planificarea și efectuarea plăților pentru proiectele investiționale finanțate din FEN. Pentru efectuarea plăților la documentul de plată semnat de Ministrul Mediului și contabilul-șef se prezintă dosarul de grant la care se anexează contractul de grant, cererea, proiectul, precum și un șir de acte justificative (devize de cheltuieli, proiectul de execuție), inclusiv avizele IET/AET, SEC și altele. După aceasta, documentele respective sunt depuse la MF și aici acestea sunt încă o dată examinate. În cazul dacă nu sunt obiecții, documentele de plată completate în modul corespunzător sunt transmise la Trezorerie. De asemenea, deoarece FEN este parte componentă a bugetului de stat, MF asigură integrarea FEN în procesul general bugetar de stat.

### ***Serviciul Vamal***

Serviciul Vamal asigură acumularea resurselor FEN din sursele ce se plătesc în vamă. Deoarece aproape în întregime FEN este constituit din mijloacele ce sunt colectate în vamă, rolul de bază în virarea mijloacelor în FEN aparține anume Serviciului Vamal.

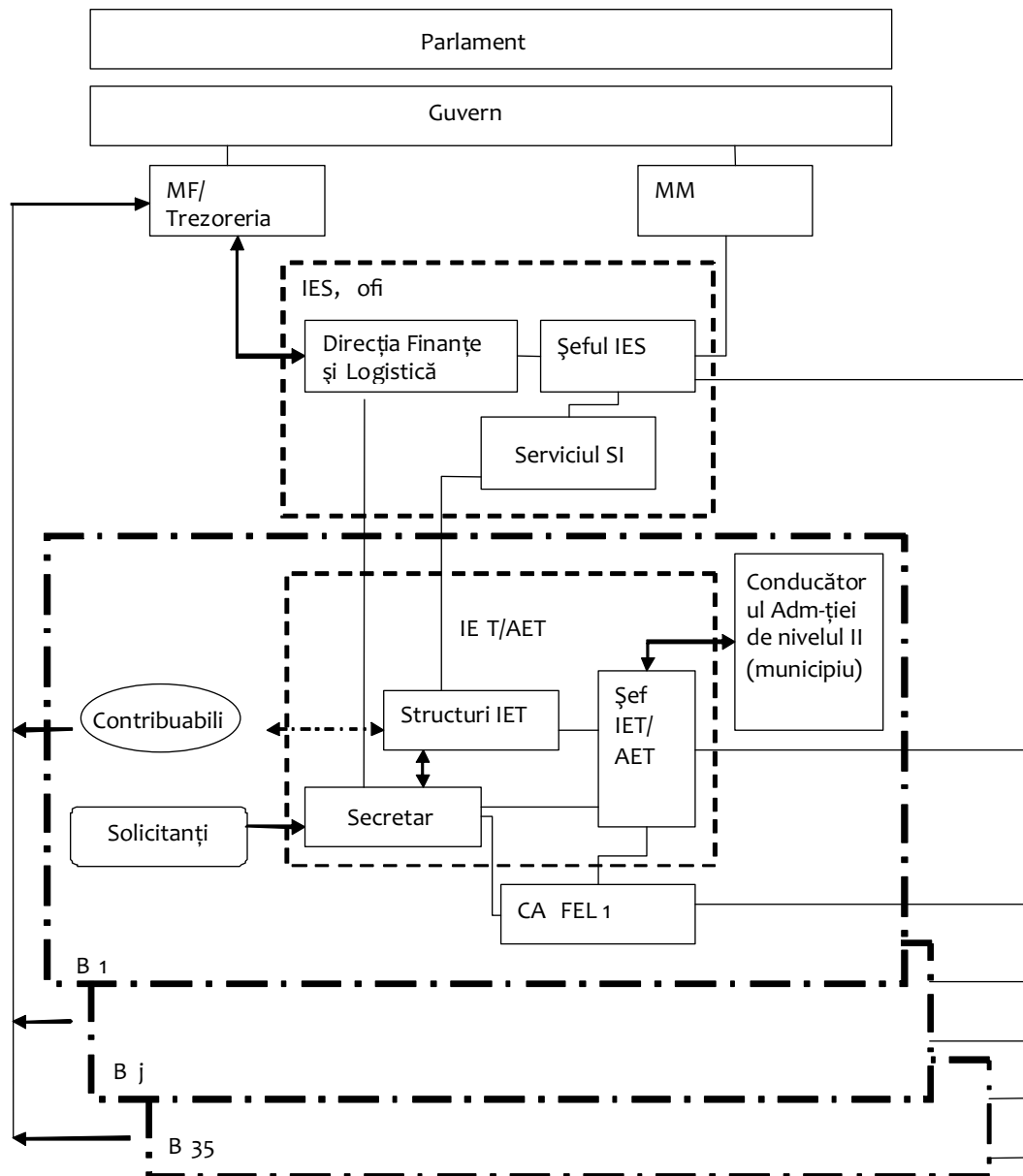
### ***Structura Fondurilor Ecologice Locale***

Fondurile Ecologice Locale există în toate unitățile administrativ-teritoriale de nivelul doi și în municipiul Bălți. Similar FEN, acestea nu au personalitate juridică. Pentru asigurarea funcționalității acestora, se utilizează structurile IES, deoarece conform Hotărârii de Guvern nr.988, FEL sunt subordonate acestuia. Contribuabilii din toate unitățile administrativ-teritoriale efectuează plățile într-un singur cont al trezoreriei centrale. Totodată, fiecare plată are elementele distinctive după IES/AET din unitatea administrativ-teritorială din care face parte contribuabilul și natura plății. Prin urmare, toate sumele ce fac obiectul plăților în FEL sunt acumulate pe un singur cont al trezoreriei, însă evidența este efectuată distinct pentru fiecare Fond Local. Din aceste considerente, deseori în

diferite documente în loc de sintagma „Fonduri Ecologice Locale” se întâlnește sintagma „Fondul Ecologic Local”.

Administrarea FEL este efectuată de doi actori importanți din cadrul IES. Pentru toate FEL, oficiul central al IES exercită funcțiile de cash management, organizare generală a funcționării FEL, semnarea contractelor, asigură procesul de planificare și monitorizare. În același timp, în teritoriu se iau deciziile privind selectarea proiectelor pentru finanțare și se asigură implementarea acestora și a contractelor semnate. În Figura 4 schematic este prezentată structura sistemului de fonduri locale.

**Figura 4. Principalii actori implicați în activitatea Fondurilor Ecologice Locale**



Surse: evaluările autorilor;

Șeful IES, printr-o scrisoare solicită tuturor șefilor IES/AET să prezinte lista membrilor Consiliilor de Administrare (CA) ale FEL formată în conformitate cu Hotărârea de Guvern nr.988 și coordonată cu conducătorul administrației publice de nivelul II (și municipiul Bălți) în care își are reședința IET/AET respectiv. În baza răspunsurilor primite, șeful IES emite un ordin prin care se constituie componentele nominale ale CA ale FEL. În așa mod, sunt formate CA ale FEL, care iau deciziile privind alocarea resurselor din FEL respectiv. În baza deciziei CA consemnate în procesul-verbal, șeful IES semnează cu beneficiarul contractul respectiv de finanțare a proiectului. În continuare, după semnarea contractului de ambele părți are loc implementarea proiectului. Toate plățile pentru toate FEL sunt efectuate de către contabilitatea IES (din oficiul central).

În fiecare IET/AET există o persoană care are rolul de secretar al FEL, în funcțiile căruia intră colectarea propunerilor de proiecte și oferirea informațiilor necesare solicitanților, pregătirea materialelor pentru ședința CA, acordarea de asistență pentru ședințele CA și îndeplinirea unor funcții din managementul contractului. De asemenea, pentru examinarea proiectelor primite sunt implicați angajații IES/AET în sarcina cărora intră evaluarea proiectelor și exprimarea opiniilor privind oportunitatea finanțării proiectelor date.

Începând cu anul 2011 Secția de Sinteze Informaționale din cadrul IES este responsabilă pentru monitorizarea implementării tuturor proiectelor finanțate din FEL și din FEN. Prin urmare toate IET/AET sunt obligate să prezinte trimestrial informația în conformitate cu formele stabilite pentru toate proiectele ce sunt implementate în teritoriul respectiv. De asemenea, în cadrul Direcției de Finanțe și Logistică există o persoană responsabilă de gestionarea și controlul constituirii și utilizării FEL, inclusiv a ciclului de proiect.

## Reglementarea Fondurilor Ecologice

În forma sa actuală, sistemul Fondurilor Ecologice a fost creat odată cu aprobarea Hotărârii de Guvern nr.988 din 21.09.1998 despre aprobarea Regulamentului privind fondurile ecologice, având la bază:

- Legea nr.1540-XII din 25.02.1998 privind plata pentru poluarea mediului; și
- Legea nr. 1539 din 25.02.1998 pentru modificarea și completarea legii privind protecția mediului înconjurător nr.1515-XII din 16.06.1993;

Legea nr.1515-XII din 16 iunie 1993 cu modificările ulterioare dedică un capitol separat fondurilor ecologice în care se stipulează scopul, sursele, destinația și administrarea acestora. În Legea 1540-VIII din 25.02.1998 privind plata pentru poluarea mediului se reglementează în special formarea fondurilor și sursele acestora.

În Anexa 1 se prezintă rezultatele unei analize privind coerența prevederilor referitoare la FE din legile și hotărârile de guvern stipulate mai sus. Pentru efectuarea analizei prevederile de reglementare referitoare la FE au fost divizate convențional în câteva domenii de reglementare: Scop, Subordonare, Beneficiarii și Tipurile de Finanțare, Administrarea, Funcționarea, Sursele, Utilizarea, Evidența și Controlul, Chestiuni de Organizare. Cele mai importante inadvertențe constatate în actele analizate se referă la:

- Relațiile de subordonare între FE și MM, precum și dacă există vreo relație de subordonare între FEN și FEL;
- Stipularea ambiguă privind beneficiarii potențiali;
- Modalitățile de formare și utilizare a FE;
- Administrarea și controlul activității FE.



Unul din principalele neajunsuri ale cadrului de reglementare este faptul că acesta nu asigură o claritate și exactitate în ce privește limitele de reglementare a fiecărui act. Legea nu stipulează în ce măsură prin regulamente poate fi dezvoltat sau extins un subiect sau altul, ceea ce în final poate duce la transferul ascuns al unor competențe de la un nivel de reglementare la altul (parlament-guvern-ministere-agenții). Stipularea generală de tipul „va elabora Regulamentul” nu este suficientă, dacă nu descrie suficient de exact punctele de reper ale acestui Regulament. O consecință a acestei probleme este reglementarea ambiguă a categoriilor de beneficiari ai FE. În legea nr.1515-XI sunt stipulate categoriile de beneficiari potențiali ai FE (este adevărat că nu foarte clar, detalii vedeți în Anexa 1), fără a fi menționat faptul că această listă de categorii este exhaustivă, dar și fără o stipulare clară privind dreptul anumitor autorități de a completa această listă prin Regulamente. În situația când Regulamentul prevede o listă de beneficiari mai extinsă decât cea stipulată în lege, aceasta inevitabil duce la confuzii.

Din aceleași motive mai multe reglementări referitoare la sursele de formare a FE și utilizarea mijloacelor sunt imprecise, iar în unele cazuri - contradictorii. De exemplu, nu este clar modul în care trebuie de realizat prevederea referitor la transferarea a 30% din FEL în FEN: se referă oare această cotă la fondul ecologic local în întregime sau se calculează și se virează, așa cum e stipulat în punctul 8 al Hotărârii de Guvern nr.988, doar din sursele de la literele a)-d)? Legea nr. 1515 prevede principiul de formare a FEN și FEL din toate sursele menționate în lege în proporție de 30% respectiv 70%, în timp ce Legea nr. 1540 prevede separarea surselor de formare a FEN și FEL (detalii vedeți în Anexa 1).

Subordonarea Fondurilor Ecologice Ministerului Mediului și raporturile dintre FEN și FEL nu sunt suficient de exact reglementate la nivel de legi. Din această cauză, nici prevederile din Regulamentul privind FE nu au adus mai multă claritate. Aici este necesară eliminarea oricăror neclarități privind modul de interacțiune a FE cu MM, așa prevederi ca „subordonat” sau „coordonat” este necesar de împlut cu conținut privind modul și formele de realizare a acestor relații. Ca urmare a acestor neclarități, nici modul de raportare, ca formă importantă de control, nu este univoc reglementată. Astfel, în forma actuală, aceasta nu doar că periclitează însuși procesul de control, dar și creează confuzii suplimentare privind raporturile de subordonare dintre FEN, MM și FEL.

Unele din principalele inadvertențe în actele privind administrarea FE derivă din prevederea din Legea nr. 1515-XI privind sarcina MM de „formare și gestionare a FEN” și din referirea (tangentială) în Legea nr. 1540-VIII la Regulamentul privind activitatea CA ale FE fără a stipula cine îl va elabora și adopta. În așa mod, procesul de administrare al FE a devenit insuficient de clar, iar prin menționarea numai a FEN în prevederea din legea 1515-XI doar s-a complicat o dată în plus modul de administrare a FEL.

Din cauza inexactităților în actele aprobate, unele reglementări ce au fost delegate prin lege ca fiind în competența Guvernului, în final au ajuns să fie reglementate la nivel de Minister al Mediului. În așa mod, unele prevederi din actele de reglementare pot deveni contestabile sau mai slabe din punct de vedere juridic decât cele care ar fi necesare pentru a asigura o administrare de succes.

Prin urmare, prevederile din legile analizate, împreună cu cele din Regulamentul aprobat prin HG nr.988, nici pe departe nu pot fi considerate comprehensive pentru a putea asigura o funcționare satisfăcătoare a FEN și FEL. Iar acest lucru, datorită rolului important al FE în implementarea politicilor de mediu, poate diminua semnificativ eficiența acestor politici.

În conformitate cu prevederile HG nr.988, MM a elaborat și a aprobat în 2005 un Regulament privind administrarea FE. Acesta conține o descriere a modului în care FE sunt administrate și gestionate, care sunt organele de administrare și cele executive ale FE, precum și atribuțiile acestora. O bună parte din prevederile acestui document vor fi prezentate în capitolul ce urmează și care se referă la guvernarea FE. Totodată, este necesar de menționat că documentul în cauză are nevoie de o revizuire considerabilă. Pe lângă faptul că conține erori și nu este suficient de exact și cuprinzător, acesta nici nu a fost revăzut cu acuratețe pentru a fi adus în conformitate

cu modificările ce au intervenit din 2005 până în prezent în cadrul regulator al FE. Prin urmare, situația existentă privind administrarea FE demonstrează mari abateri de la prevederile acestui regulament.

## Concluzii

Cadrul de reglementare nu este suficient de coerent și exact pentru a asigura o activitate satisfăcătoare a FE. De asemenea, prevederile existente în legi și hotărârile de guvern nu asigură o repartizare echilibrată a competențelor pe diferite nivele de administrare. Prin urmare, responsabilitatea instituțională și personală nu este bine definită, iar mecanismul de realizare a acestuia este dificil.

Din structura FEN se observă că, pentru a asigura funcționalitatea acestuia, este necesară implicarea mai multor structuri din diferite instituții. În prezent, de integritatea funcțională a FEN practic nu se ocupă nimeni, din această cauză modificări sistemice în FEN sunt greu de realizat.

Colaborarea între FEN și FEL este insuficientă. În cadrul de reglementare există careva stipulări din care se poate face concluzia că FEL ar fi subordonate Fondului Național. Totodată, în practică interacțiunea dintre Fondurile Ecologice este mai mult una voluntară decât instituționalizată.

Asigurarea unui loc bine definit al FEN și FEL în politicile de mediu promovate de MM este foarte importantă pentru atingerea unei eficiențe maxime a FE. Pentru aceasta este necesară existența unui proces continuu de reflectare a priorităților de mediu ale societății în politicile MM, pentru ca ulterior acestea să fie preluate de către FE. Prin urmare, trebuie să existe proceduri prin care obiectivele și prioritățile FE ar reflecta necesitățile și prioritățile reale ale societății în domeniul mediului, inclusiv ținându-se cont și de modificările ce se produc anual ca rezultat al implementării proiectelor din FE. Practic, se consideră că după adoptarea cadrului regulator acest proces s-a finalizat.

Regulamentul privind administrarea FE aprobat de MM în 2005 este necesar de revăzut în conformitate cu conceptul îmbunătățit al FE și cadrul legal modificat, despre care se va discuta mai mult în partea de concluzii finale ale studiului.

# 4. Guvernarea instituțională

După cum s-a arătat mai sus, Fondurile Ecologice sunt instituții administrate de către Consilii de Administrare și gestionate operațional de către structuri executive. Acest lucru este stipulat și la nivel formal în „Regulamentul privind administrarea fondurilor ecologice”<sup>1</sup> și unele prevederi ale Regulamentului privind fondurile ecologice<sup>2</sup>. În capitolele următoare vor fi prezentate și analizate structurile de guvernare și de gestiune a fondurilor cu scopul de a vedea în ce măsură acestea sunt capabile și asigurate eficientă utilizării mijloacelor fondurilor.

## Organele de supraveghere a Fondurilor Ecologice

### Organul de supraveghere a Fondului Ecologic Național și funcțiile acestuia

Organul de administrare a FEN, după cum a fost menționat mai sus, este Consiliul de Administrare (CA). Componența acestuia este stabilită în Regulamentul privind FE aprobat prin HG nr.988, iar funcțiile și atribuțiile sunt detaliate în Regulamentul privind administrarea fondurilor ecologice, aprobat în 2005 de MM (Regulamentul din anul 2005).

Referitor la „Regulamentul privind administrarea fondurilor ecologice” este necesar de menționat că nu avem o claritate în privința autorității care trebuie să elaboreze și să aprobe acest document. Conform HG nr. 988, acest document urma să fie elaborat de MM și aprobat de ministrul mediului. Totodată, în procesul verbal nr.1 din 2004, CA al FEN a aprobat câteva modificări în acest document. Aceste modificări au avut ca scop aducerea regulamentului dat în conformitate cu modificările adoptate în HG nr.988, însă nu esența modificărilor are importanță, ci actul în sine. În legătură cu aceasta, iarăși apare problema dacă FEN ar trebui sau nu să aibă un Regulament intern aprobat de CA. Această chestiune cere o clarificare deoarece ea creează confuzii în privința modului prin care FEN este subordonat MM și faptului dacă FEL sunt subordonate FEN.

## Înființarea și structura Consiliului de Administrare

CA al FEN este format din 7 persoane și are următoarea componență:

- Președinte - ministrul mediului;
- Vicepreședinte - viceministrul mediului;
- Membrii reprezentanți ai:
  - Ministerului Finanțelor;
  - Ministerul Construcțiilor și Dezvoltării Regionale;
  - Ministerului Agriculturii și Industriei Alimentare;
  - Cancelariei de Stat;
  - Organizațiilor nonguvernamentale ecologice.

Modificarea din 2010 în Hotărârea de Guvern nr.988 a îmbunătățit componența CA, în special, prin faptul că a majorat numărul membrilor CA și a exclus reprezentanții Parlamentului și

<sup>1</sup>Regulamentul privind administrarea fondurilor ecologice, aprobat de MM în 2005. Documentul n-a fost publicat.

<sup>2</sup>Hotărâre Nr. 988 din 21.09.1998 despre aprobarea Regulamentului privind fondurile ecologice.

Guvernului. Numirea în componența CA a reprezentanților de la așa instituții nu aduce un plus de reprezentativitate, deoarece numirea acestor persoane este dificilă, iar rezultatul este de fapt un soi de consolidare a verticalei puterii. Ar fi firesc să ne așteptăm că, odată cu venirea în CA, reprezentanții unor asemenea autorități ca Guvernul sau Parlamentul vor încerca distribuirea mijloacelor pe criterii politice. De asemenea, prezența reprezentanților Ministerul Construcțiilor și Dezvoltării Regionale este justificată și necesară în primul rând din considerentele coordonării activităților de finanțare a proiectelor din FEN și Fondul de Dezvoltare Regională.

Pentru formarea CA, Ministerul Mediului (responsabil este SEC al FEN) trimite solicitări la toate instituțiile ai căror reprezentanți fac parte din CA, pentru desemnarea membrilor. Reprezentanții nominalizați de instituțiile solicitate sunt numiți în calitate de membri ai CA prin ordinul Ministrului Mediului. Prin urmare, CA este alcătuit din reprezentanți ai instituțiilor și nu este o calitate atribuită persoanelor membre din CA. Din această cauză, prevederea din Regulamentul anului 2005 referitoare la faptul că CA este format pentru o perioadă de 2 ani nu poate fi respectată, fiindcă odată cu modificările în instituțiile reprezentate se fac modificări și în componența CA (demisie sau reorganizări). Probabil această prevedere nu se referă la Președintele și vicepreședintele FEN, deoarece dacă mandatul unui ministru al mediului este mai mare de doi ani, situația dată ar constitui o încălcare a acestei prevederi. Nu este clar cum de procedat în situația când se schimbă – prin demisie sau în rezultatul schimbării guvernului - ministrul unuia din ministerele al cărui reprezentant este în CA; or, în acest caz noul ministru ar fi în drept să revoce membrul CA pentru al înlocui cu altă persoană. Reprezentantul organizațiilor nonguvernamentale ecologiste este înaintat anual de adunarea generală a organizațiilor nonguvernamentale ecologiste.

În același timp, rolul de membru al CA nu poate fi delegat altei persoane și nu este o activitate remunerată.

Activitatea Consiliilor este condusă de Președinte, care în conformitate cu Regulamentul din anul 2005 îndeplinește următoarele atribuții (acestea nu sunt divizate pentru FEN și FEL, ci sunt menționate împreună):

- a) convoacă și conduce ședințele ordinare și extraordinare ale Consiliului;
- b) stabilește programul și regimul de lucru ale ședințelor Consiliului;
- c) vizează hotărârile și documentele emise de către Consiliu;
- d) vizează planurile, programele și proiectele de finanțare, aprobate de adunarea Consiliului;
- e) vizează contractul de realizare a proiectelor aprobate, documentele bancare;
- f) prezintă organelor de stat superioare darea de seamă sau informația (în caz de solicitare) referitor la activitatea Consiliului;
- g) întreține sau asigură corespondența cu organe similare din străinătate și cu fondurile ecologice internaționale în cadrul colaborării pe probleme de interes comun;
- h) înaintează propuneri referitor la structura organizatorică și la perfecționarea metodelor de activitate ale Consiliului;
- i) asigură participarea și disciplina procedurală și de funcție a tuturor membrilor Consiliului;
- j) poate delega o parte din funcții vicepreședintelui.

În lipsa Președinților Consiliilor, atribuțiile acestora sunt îndeplinite în volum deplin de către vicepreședinți. De asemenea, conform Regulamentului din anul 2005 monitorizarea implementării proiectelor finanțate din FEN revine viceministrului Mediului. Însă nu este clar care din viceministri, cel care este vicepreședinte al CA sau poate fi oricare viceministru al mediului.

Semnarea contractelor și a documentelor de plată este mai curând atribuția Ministrului decât a președintelui CA, fiindcă FEN nu este persoană juridică și toate relațiile juridice în numele Fondului sunt realizate de către MM. În general aceste atribuții ar fi bine de transferat organului executiv.

De asemenea, nu este clar cum președintele poate să îndeplinească atribuția de a „asigura participarea și disciplina procedurală și de funcție a tuturor membrilor Consiliului”. Această atribuție mai curând se referă la obligativitatea președintelui privind informarea corectă, la timp și în volum deplin a tuturor membrilor CA și la supravegherea respectării procedurilor FEN de către membrii CA.

Atribuția menționată la litera (h) în formularea actuală este mai curând un drept al fiecărui membru al CA; aceasta devine o atribuție a președintelui doar dacă se referă la prezentarea propunerilor către organele superioare sau altor instituții implicate în funcționarea FEN. De asemenea, nu este clar, dacă propunerile pot fi exclusiv ale Președintelui sau sunt decizii ale CA prezentate de Președinte. Analiza activității FEN pe parcursul a mai mulți ani ne arată că acesta are o capacitate foarte redusă de reformare, în special dacă ținem cont de faptul că un șir de probleme care au fost cunoscute și discutate la CA așa și nu au fost rezolvate. Una din cauzele acestei situații este lipsa responsabilității personale pentru activitatea generală a FEN și pentru performanțele acestuia.

Deținerea funcției de Președinte al CA de către Ministrul Mediului aduce confuzii suplimentare între competențele FEN și ale MM. Se creează impresia unei subordonări administrative directe a FEN Ministerului, fără a respecta careva autonomie a FEN. În același timp, problema delimitării atribuțiilor între MM și FEN trebuie rezolvată asigurând prevederea de subordonare a FEN Ministerului. În prezent Regulamentul nu explică această prevedere de subordonare și nici nu prezintă mecanismele prin care poate fi asigurată.

Membrii Consiliilor au următoarele drepturi:

- să înainteze propuneri referitor la agenda de lucru a Consiliilor;
- să solicite informația cu privire la îndeplinirea hotărârilor și deciziilor adoptate la ședințe, precum și despre activitatea subdiviziunilor ministerului, care sunt abilitate cu ținerea evidenței și efectuarea controlului mijloacelor financiare ale fondurilor ecologice;
- să ceară sancționarea persoanelor care au comis sau au admis prin deciziile luate încălcarea legislației în domeniul gestionării fondurilor ecologice, indiferent de funcția sau postul pe care îl ocupă și indiferent dacă sunt sau nu membri ai Consiliilor ;
- să solicite de la beneficiari orice informație despre utilizarea mijloacelor financiare alocate din fondurile ecologice;
- să propună și să participe direct în activități legate de elaborarea și implementarea actelor legislative și normative privind fondurile ecologice

Membrii Consiliilor, indiferent de funcția pe care o ocupă, poartă răspundere deplină, conform legislației Republicii Moldova:

- a) de hotărârile și deciziile luate de către Consilii;
- b) de folosirea rațională și conform destinației a mijloacelor fondurilor;
- c) de îndeplinirea atribuțiilor cu care sunt investiți legal;
- d) de îndeplinirea termenilor și procedurii de lucru a ședințelor Consiliilor.

Referitor la realizarea responsabilității de la litera (a) și (b) se poate menționa că nu este clar despre ce fel de responsabilitate este vorba, dacă ținem cont de faptul că deciziile CA sunt colective. Rezultatele FEN, chiar reflectate numai de către Curtea de Conturi în anii precedenți, ne arată că această responsabilitate nu are mecanisme de realizare. De exemplu, care ar fi responsabilitatea pentru utilizarea (evident ineficientă) pe criterii politice sau în scopuri politice a FEN? Cum s-ar realiza această responsabilitate?

## Activitatea și modalitatea adoptării deciziilor

Ședințele CA trebuie să aibă loc cel puțin odată în trimestru, însă acestea au loc mai des. În același timp, se poate menționa că în anumite situații a fost încălcată această prevedere, de exemplu în trimestrul IV al anului 2009. Ședințele sunt convocate de către Președintele CA printr-o solicitare verbală sau scrisă efectuată de SEC către toți membrii CA (conform Regulamentului anului 2005, cu 7 zile înainte). De asemenea CA poate fi convocat la solicitarea a cel puțin 2 membri ai CA. Deciziile în CA se iau cu majoritatea voturilor din numărul scriptic al membrilor CA, iar ședințele sunt valabile dacă la ele participă majoritatea membrilor (în cazul actual, 4 din 7). Totodată, este necesar de menționat că această prevedere din Regulamentul din anul 2005 a fost formulată prin cifre concrete pentru cazul când CA era format din 5 membri. Modificarea efectuată prin HG 157 din 04.03.10 în numărul și structura CA nu a fost cuprinsă și în Regulamentul din anul 2005.

În prezent procesele verbale ale ședințelor CA sunt semnate de către toți membrii CA, iar pe o perioadă mai lungă de timp în trecut era semnat numai de către Președinte și secretar. Modalitatea de semnare a proceselor verbale nu este reglementată.

## Atribuțiile Consiliului de Administrare

Practic, în prezenta redacție a Regulamentului din anul 2005, CA poate îndeplini orice atribuții, dacă acestea nu contravin actelor legislative și normative în vigoare. Totodată în Regulament în mod expres sunt menționate următoarele atribuții pentru FEN și FEL:

- a) stabilește și aprobă bugetul anual al fondului;
- b) stabilește prioritățile utilizării resurselor financiare ale fondului;
- c) stabilește și aprobă condițiile de finanțare a proiectelor;
- d) examinează și aprobă planurile, proiectele și programele naționale și locale în domeniul protecției mediului, stabilește volumul de finanțare a acestora;
- e) avizează actele legislative și normative privind constituirea și gestionarea FE;
- f) aprobă regulamentele și instrucțiunile interne în domeniu;
- g) exercită controlul asupra acumulării de resurse financiare și utilizării acestora după destinație conform bugetului anual și condițiilor stabilite;
- h) aprobă dările de seamă ale beneficiarilor - persoane juridice și fizice, cărora le-au fost alocate resurse financiare pentru proiecte de protecție a mediului din FE;
- i) aprobă lista agenților economici care efectuează plata pentru poluarea mediului și altor surse de formare a FEL;
- j) în caz de neachitare de către agenții economici și comerciali, altor persoane juridice și fizice, a plăților stabilite prin lege, care se varsă în fondurile ecologice, se adresează oficial organelor superioare de stat și/sau instituțiilor judiciare corespunzătoare, cu propuneri-solicitare, privind rezolvarea cazurilor respective;
- k) examinează și ia decizii referitor la încălcarea de către factorii de răspundere a modului și condițiilor de utilizare a FE;
- l) examinează și aprobă dările de seamă privind formarea și utilizarea mijloacelor FE;
- m) înaintează propuneri privind perfecționarea metodelor de formare și utilizare rațională a FE;
- n) asigură transparența activităților legate de gestionarea FE.

Analizând atribuțiile stipulate, se poate menționa faptul că pe lângă cele care sunt în conformitate cu bunele practici și corespund (cu unele redactări) scopurilor și sarcinilor FE (liter. a, b, c, f, g, l,

m, n), se regădesc și o serie de atribuții ce țin de organului executiv. De asemenea, altele sunt improprii CA (d, e, i) și mai degrabă aparțin organelor din MM sau din afara acestuia. Tendința de a transmite sau de a-și asuma cât mai multe atribuții nu este benefică (ținând cont de faptul că MM domină în CA, iar regulamentul este aprobat de către Ministrul Mediului). Această tendință duce la confuzii privind cine are atribuția de control și asupra cui, cui aparține responsabilitatea față de cine și pentru ce, iar responsabilitatea practic devine impersonală.

Lipsa unei delimitări clare în atribuțiile CA a fost deja menționată și analizată în 2 rapoarte anterioare din 2002 și 2005<sup>1</sup>, însă chiar dacă unele modificări au avut loc, situația practic a rămas neschimbată. De asemenea, în aceste rapoarte a fost prezentată analiza rolurilor și funcțiilor efectuate de CA în comparație cu bunele practici. În prezent se poate constata că deficiențele depistate în rapoartele în cauză și-au păstrat actualitatea.

Analizând procesele verbale ale ședințelor din ultimii 5 ani (2006-2010) se poate spune că CA și-a rezumat activitatea exclusiv la cele prezentate în Tabelul 2. Chestiunile din tabel nu corespund întocmai celor din procesele verbale, fiind agregate sau redactate dacă în esență exprimau aceleași lucruri.

**Tabelul 2. Chestiuni generice discutate la ședințele Consiliului de Administrare al Fondului Ecologic Național**

	<b>Chestiuni din ordinea de zi a ședințelor CA</b>	<b>Comentarii (numărul proiectelor este orientativ)</b>
i	Examinarea proiectelor prezentate pentru finanțare din FEN	Aproape la toate ședințele
ii	Examinarea scrisorilor adresate Consiliului de Administrare al FEN cu privire la prelungirea termenilor proiectelor și modificarea bugetului	Aproape la toate ședințele
iii	Reexaminarea unor proiecte aprobate spre finanțare (prelungire, stopare, anulare); (inclusiv examinarea listei proiectelor aprobate până la 01.01.2008, până la 31.12.2007 pentru implementarea cărora nu a fost transferată prima și/sau a doua tranșă)	2010 - 3 ori circa 130 proiecte 2009 - 3 ori circa 30 proiecte 2008 - de 2 ori, peste 80 proiecte, aprobate până la 31/12/2007 și până la 01/01/2008 2007-2006 cazuri izolate
iv	Stabilirea condițiilor și priorităților de finanțare a proiectelor	De 2 ori pe subiectul finanțării fântânilor de mină Contribuția financiară de la 30% la 15%
v	Informație privind activitatea FEN, anuale	O singură dată în 2010, nimic nu s-a decis
vi	Informația privind veniturile și cheltuielile FEN intermediare	2009- o data s-a aprobat majorarea venitului și repartitia pe capitole la jumate de an 2008 - de 2 ori, s-a decis ca SEC (cu IET) să intensifice lucrul și rapoartele să fie trimestrial
vii	Examinarea unor proiecte	Nu este clar criteriul de selectare pentru examinarea anumitor proiecte: sunt și mici, și mari
viii	Aprobarea modelului de contract privind finanțarea proiectelor din FEN	O dată - în 2009
ix	Examinarea și aprobarea dărilor de seamă prezentate pentru proiectele finanțate din FEN (a beneficiarilor)	În 2008 subiectul a fost inclus în ordinea de zi însă nu au fost prezentate dări de seamă În 2006 și 2005 au fost aprobate
x	Cu privire la aprobarea listei experților	2005
xi	Cu privire la aprobarea siglei FEN	2006
xii	Altele	

Sursa: evaluările autorilor;

<sup>1</sup>) Performance Review of the National Environmental Fund of Moldova and the Chisinau Municipal Environmental Fund. 20 June 2002. Paris. OECD EAP Task Force Secretariat and Danish Environmental Protection Agency. 2) Environmental Performance Reviews of Republic of Moldova, Second review, UN ECE, New York and Geneva, 2005.

Dacă comparăm sumarul chestiunilor discutate la ședințele CA prezentate în tabel cu atribuțiile pe care le are acesta conform Regulamentului din anul 2005 vedem că o bună parte din responsabilități nu sunt îndeplinite deloc, iar altele, ocazional.

Este necesar de menționat că situația rezultată din analiza proceselor verbale a ședințelor perioadei 2003-2005 în esență este la fel cu cea pentru 2006-2010. Totuși, pentru exactitate este bine să menționăm că în prima perioadă au existat mai multe ședințe (sau, mai exact, încercări) ce au avut în atenție probleme legate de activitatea FEN în ansamblu. De exemplu, la ședințele din perioada 2003-2005 s-a discutat modificarea regulamentului din anul 2005, aprobarea Programului de acțiuni pentru utilizarea integrală și eficientă a resurselor financiare ale FEN și ordinea de primire a solicitărilor pentru finanțare. Însă, cu părere de rău, această preocupare a fost una episodică și nu a avut continuitate.

Deci, dacă analizăm cum a funcționat CA în perioada 2003-2010 se poate constata că acesta practic nu a reacționat la neajunsurile constatate în câteva rapoarte. De aici se poate face concluzia că FEN funcționează după reguli în mare măsură impuse de situația curentă, fiind ghidat de o inerție puternică, iar preocuparea pentru buna funcționare a FE ca instrument de finanțare a măsurilor de mediu nu s-a manifestat suficient. Acest lucru se datorează, în primul rând, reglementării incorecte a FEN. Pentru a corecta situația, Regulamentul privind activitatea FE este necesar de detaliat și dezvoltat, inclusiv prin atribuțiile CA. La rândul său, CA trebuie să adopte Regulamentul structurilor executive și alte documente interne ale FE, necesare pentru implementarea deciziilor CA.

Prin urmare, referitor la activitatea CA se poate face concluzia că acesta a activat în primul rând ca distribuitor de resurse și a fost preocupat într-o măsură insuficientă de subiectele ce țin de: prioritățile de alocare a resurselor în conformitate cu politicile de mediu, planificarea veniturilor și cheltuielilor, elaborarea și implementarea măsurilor de sporire a performanțelor FE, monitorizarea și controlul proiectelor și a impactului realizării acestora, asigurarea transparenței, raportarea activității FEN. Din cele analizate se poate vedea că CA nu reușește să-și îndeplinească în deplină măsură atribuțiile asumate nici ca organ de supraveghere/ direcționare, nici ca organ de management (executiv).

### **Organele de supraveghere ale Fondurilor Ecologice Locale și funcțiile acestora**

Fondurile Ecologice Locale (FEL) sunt administrate de CA formate pentru fiecare fond local în parte. CA pentru fiecare FEL este format din 5 persoane în următoarea componență:

- șeful AET/IET – președinte;
- vicepreședintele raionului sau viceprimarul municipiului – vicepreședinte;
- un consilier raional (municipal) responsabil de protecția mediului;
- un reprezentant al Centrului raional (municipal) de medicină preventivă;
- un reprezentant al organizațiilor non-guvernamentale ecologice (prin rotație anuală).

Deoarece atribuțiile CA al FEL stipulate în Regulamentul din anul 2005 sunt comune cu cele ale CA al FEN în mare parte și problemele sunt similare, cu anumite corecții făcute pentru încadrarea instituțională. Totodată, deoarece FEL sunt de dimensiuni considerabili mai mici decât FEN, precum și din cauza faptului că acestea sunt amplasate în unitățile administrative de nivelul II, în practica de administrare a FEL există unele particularități.

În primul rând, se poate observa că în 2010 au fost finanțate câteva proiecte pentru IES care au fost aprobate prin ordinul șefului IES, ceea ce contravine prevederilor de reglementare ale FEL. În



același timp, acest lucru poate fi interpretat că IES tratează FEL ca un fond propriu al IES și nu ca instituții distincte cu propriul lor sistem de administrare.

În al doilea rând, Fondurile Ecologice Locale, cu excepția celui din Chișinău, sunt fonduri mici, care finanțează pe parcursul unui an 1-2 proiecte de câteva mii de MDL sau în cel mai bun caz de câteva zeci de mii de MDL. În această situație nu se poate vorbi de o activitate normală a CA al unui Fond Ecologic în deplinul sens al cuvântului. Practic, activitatea CA al FEL se reduce la alocarea mijloacelor pentru aceste câteva proiecte.

În aceste condiții este evident că activitatea CA al FEL este una formală, de o importanță și vizibilitate neînsemnată. Prin urmare, este necesar de regândit locul FEL în sistemul de FE prin determinarea sumelor minime de la care se poate de considerat un fond în sensul plin al cuvântului<sup>1</sup>, cu definirea rolului acestora în conformitate cu resursele disponibile și ierarhia priorităților de mediu.

## Organele executive și managementul Fondurilor Ecologice

### Organele executive și managementul Fondului Ecologic Național

În conformitatea cu Regulamentul adoptat în anul 2005 „organele executive ale fondurilor ecologice sunt: Serviciul Evidență și Control al Fondului Ecologic Național, experții în domeniu, care efectuează expertiza proiectelor și responsabilii pentru coordonarea implementării proiectelor finanțate din fond”. Tot acolo este stipulat în mod special că „Funcția de executor al hotărârilor Consiliului o îndeplinește Serviciul Evidență și Control al Fondului Ecologic Național”.

În legătură cu cele stipulate mai sus se poate menționa că ambele mențiuni sunt imprecise și creează confuzii privind:

- care este organul sau organele executive ale FEN și FEL;
- existența relațiilor de subordonare între ele;
- existența organelor executive ale FEN și ale CA.

Referitor la angajarea și structura Serviciului Evidență și Control (SEC), la fel, lucrurile nu sunt clar stipulate și sunt depășite de realitate. În conformitate cu starea reală de lucruri, SEC este o structură în cadrul Direcției de finanțe și contabilitate a MM și este format din 7 persoane. În prezent SEC nu are un Regulament ce ar corespunde sarcinilor reale executate de acesta, însă fiecare angajat are fișe de post.

SEC al FEN și Secretarul FEL au următoarele atribuții: a) consultă și informează Solicitanții, b) examinează documentația de proiect prezentată; c) asigură evidența și examinarea; d) asigură activitatea de secretariat pentru CA; e) informează pretendentul despre decizia luată; f) asigură încheierea contractelor între beneficiari și executori, coordonează transferul mijloacelor financiare conform acestor contracte; g) asigură evidența documentelor FEN; h) asigură transparența, comunicarea cu alte fonduri, donatori, în vederea evitării dublării în finanțarea proiectelor înaintate; i) este responsabil de raportare (trimestrial, anual), pregătește darea de seamă a FEN (contracte, sume) și o publică (inclusiv, este responsabil și de raportul statistic); j) transmite informația Agențiilor Teritoriale Ecologice, pentru a monitorizare și control, solicită informația despre gestionarea fondurilor ecologice locale.

<sup>1</sup> Nu se are în vedere stabilirea unui barem legal de la care se considera că se poate constitui un Fond Ecologic Local, ci determinarea unei sume de finanțare pentru a putea redimensiona aria de acoperire cu un fond local, aceasta în cazul când se ajunge la concluzia păstrării sistemului de Fonduri Ecologice în 2 nivele.

De asemenea, regulamentul din anul 2005 stipulează cine îndeplinește rolul de control, evidență, drepturile și obligațiile experților și a Coordonatorilor implementării proiectelor. Din atribuțiile descrise și practica existentă se poate observa că în realitate nu se poate vorbi de existența unui organ (sau competențe) care are prerogative de conducere, organizare, coordonare a activităților în obținerea anumitor rezultate în conformitate cu competențele prevăzute de documentele de reglementare a FE și deciziile CA. Cu alte cuvinte, ținând cont de faptul că CA este un organ ce nu este remunerat și care se întrunește o dată la circa 2,5 luni, FE practic sunt lipsite de un organ de conducere executiv, ceea ce evident nu poate asigura o funcționare satisfăcătoare a acestora. Această lacună nu permite o repartizare mai echilibrată a sarcinilor și responsabilităților între „profesioniști” (managementul FE) și „politicieni” (CA), situație ce amplifică riscul alocării resurselor ca rezultat al intereselor politice de moment, în detrimentul proiectelor ce sunt în conformitate cu prioritățile ce asigura o eficiență maximă din utilizarea resurselor FE.

Selectarea proiectelor pentru finanțare este efectuată de către CA în baza evaluărilor și recomandărilor experților. La fiecare ședință CA analizează zeci de proiecte. Este evident că CA nu poate analiza aceste proiecte în detalii, prin urmare pentru multe proiecte CA doar dă legitimitate concluziilor experților. Pe de altă parte, procentul de proiecte cu probleme la implementare este destul de mare, lucru ce sugerează o calitate joasă a proiectelor acceptate spre finanțare. Pentru a spori calitatea proiectelor acceptate spre finanțare și a diminua problemele legate de implementarea proiectelor, odată cu creșterea numărului de proiecte se majora numărul experților și a consultanților din SEC. Cu toate că măsurile de sporire a capacității structurilor executive au fost corecte, limitarea lor doar la sporirea numărului de personal nu s-a demonstrat suficientă.

Pentru degajarea activității CA și diminuarea proiectelor cu probleme ar fi oportun ca pentru o anumită grupă de proiecte să se lase decizia la nivelul executiv. Acest lucru poate fi efectuat pentru proiecte din anumite domenii și până la o anumită valoare. În același timp, prin crearea unui organ executiv veritabil ar fi posibilă trecerea întregii responsabilității pentru aceste proiecte pe seama acestuia. Responsabilitate care nu s-ar limita la una morală, politică, sau „în conformitate cu legislația în vigoare”, ci ar putea fi direct legată de indicatorii de performanță și, în consecință, de remunerare. În așa mod, ar apărea un interes real din interiorul FE pentru limitarea influenței politice oportuniste.

### **Organele executive și managementul Fondurilor Ecologice Locale**

În linii mari, structurile executive ale FEL și ale FEN, stipulate în Regulamentul din anul 2005, sunt similare, cu unele deosebiri privind secretariatul fondurilor și evidența contabilă. Pentru fondurile ecologice locale Secretarul este colaborator al AET sau IET și este numit de șeful AET / IET, iar evidența contabilă este efectuată de contabilitatea IES.

Deși prin anumite elemente organele executive ale FEL se deosebesc de cele ale FEN, acestea în mare măsură sunt similare, din care cauză și problemele FEL sunt identice cu cele ale FEN. În primul rând, aceasta se referă la faptul că activitatea FEL este practic integrată complet în activitatea IES și IET/AET, prin urmare nu există o delimitare suficient de clară între domeniul de responsabilitate al FEL și cel al IES cu structurile sale teritoriale.

Totodată, este necesar de evidențiat că practica existentă nu în ultimul rând se datorează dimensiunilor mici ale FEL și experienței negative din ultimii ani privind activitatea FEL. Pentru a asigura o eficiență în ceea ce privește întreținerea FEL, IES practic a fost forțat de împrejurări să adopte această formă de executare a proiectelor FEL. Prin urmare, se poate constata că în multe privințe IES (fiindcă ar fi impropriu în situația existentă să spunem Fonduri Ecologice Locale) nu a respectat Regulamentul privind administrarea FE aprobat de MM, în mare parte și din cauza că acesta nu reflectă realitățile legate de FEL.

## Concluzii

Controalele Curții de Conturi asupra Fondurilor Ecologice în repetate rânduri au scos în evidență încălcări grave în activitatea Fondurilor. Este clar că fără modificări serioase în arhitectura și modul de administrare și management al Fondurilor Ecologice nu este posibilă o îmbunătățire satisfăcătoare a activității și rezultatelor acestora. Iar acest lucru este necesar să înceapă cu revizuirea conceptuală a legislației și Regulamentelor privind Fondurile Ecologice și continuat cu măsuri ce ar transforma Fondurile Ecologice în instituții care învață, se adaptează și performează.

Atribuțiile de reglementare ale Guvernului și ale Ministerului Mediului referitor la guvernarea și conducerea Fondurilor Ecologice nu sunt suficient de clare și coerente, o parte din subiecte ce sunt necesare de reglementat de Guvern acum sunt reglementate de Minister. În situația ideală, Guvernul, prin Regulamentul privind Fondurile Ecologice, ar trebui să reglementeze în detalii activitatea Fondurilor și a Consiliului de Administrare, iar Consiliul să aprobe Regulamentul pentru funcționarea organelor executive ale Fondurilor Ecologice. În așa mod, s-ar asigura o reală relație de subordonare între Guvern, Ministerul Mediului, Consiliile de Administrare și executivele Fondurilor Ecologice și s-ar stabili mai exact limitele de administrare și management.

O altă chestiune ce merită o atenție aparte este lămurirea relațiilor dintre Ministerul Mediului și Fondurile Ecologice. Principala problemă care este necesar de rezolvat este diminuarea subordonării administrative a Fondurilor Ecologice Ministrului și sporirea subordonării acestora politicilor de mediu promovate de Minister. Deținerea funcției de Președinte al Consiliului de Administrare a Fondului Ecologic Național de către Ministrul Mediului se pare că are mai multe neajunsuri decât avantaje și amintește de situația jucătorului de șah care joacă și pentru adversar. Probabil ar fi mai oportun dacă funcția de Președinte ar fi deținută de altcineva, de exemplu de un viceministru al mediului. În așa caz Ministrul ar avea posibilitatea să controleze activitatea fondului în sensul îndeplinirii sarcinilor ce decurg din politicile de mediu și ar acorda mai mare atenție subiectelor ce țin de organizarea generală a Fondurilor Ecologice și performanțelor acestora.

Componența Consiliului de Administrare a Fondului Ecologic Național în prezent este considerabil mai bună decât până în 2009. Totodată sunt necesare măsuri suplimentare pentru sporirea reprezentativității și a credibilității Consiliului. Acest lucru indiscutabil ar contribui la o prezență mai echilibrată a tuturor părților interesate care ar contribui și la atragerea donatorilor în Fondurile Ecologice. În general, lipsește o viziune și preocupare privind participarea donatorilor în Fonduri.

Consiliului de Administrare al Fondului Ecologic Național în prezent activează ca un organ de supraveghere și în același timp ca unul ce îndeplinește și funcții de management. Această situație nu corespunde bunei practici de guvernare conform căreia funcțiile de supraveghere/direcționare și cele executive nu este bine să fie efectuate de același organ. Consiliul de Administrare este un organ, în primul rând, de luare a deciziilor și de control. Membrii Consiliului nu au timpul și abilitățile profesionale necesare pentru analiza proiectelor, elaborarea documentelor și proiectelor de decizii. Aceste funcții trebuie efectuate de executiv. Pentru a produce rezultatele preconizate, cineva trebuie să organizeze, să coordoneze și să poartă răspundere pentru acțiunile executive, adică este nevoie de un organ de conducere a echipei executive. În fond, acest organ poate fi o persoană - Managerul sau Directorul FE - însă care să aibă atribuțiile necesare și un cadru de funcționare clar stabilit. Totodată, pentru anumite proiecte sau chestiuni de management strategic, Consiliul de Administrare poate să-și păstreze implicarea deplină.

Colectarea veniturilor în Fondul Ecologic Național este un proces relativ simplu datorită faptului că în cea mai mare parte resursele Fondului sunt colectate în vamă. Totodată, în ceea ce privește acumularea resurselor la Fondul Ecologic Național din alte resurse (inclusiv din Fondurile Ecologice Locale) și la Fondurile Ecologice Locale, există probleme. Problema colectării resurselor practic

nu s-a aflat în atenția Consiliului. Acest lucru scoate în evidență o capacitate slabă a organelor de conducere ale Fondurilor Ecologice pentru a îndeplini această funcție.

O altă funcție importantă este planificarea activității Fondurilor Ecologice și, în mod particular, elaborarea și aprobarea programelor de finanțare anuale și multianuale. Deoarece Fondurile Ecologice sunt parte componentă a bugetului de stat, elaborarea proiectelor de buget și aprobarea acestuia are loc după regulile general acceptate pentru procesul bugetar. Totodată, aceasta nu înseamnă că Fondurile Ecologice nu trebuie să elaboreze propriile planuri care într-o formă generalizată ar face parte din procesul de planificare general acceptat. Bazându-se pe programe multianuale, Fondurile Ecologice trebuie să-și elaboreze planurile anuale pe domenii, tipuri de proiecte și volumul total al acestora.

În conformitate cu Regulamentul din anul 2005 organele executive ale Fondurilor Ecologice sunt Serviciul de Evidență și Control din cadrul Ministerului Mediului, expertii, coordonatorii de proiect și Secretarul Fondului Ecologic Local. Însă, se poate observa că pentru a asigura funcționarea Fondurilor Ecologice este necesară și implicarea altor structuri din cadrul Ministerului Mediului, Ministerului Finanțelor și Serviciului Vamal. Executarea anumitor funcții de structuri sau persoane care administrativ sunt plasate în alte instituții nu este un lucru rău. Totodată, este necesară găsirea unei formule în care toate structurile importante care sunt implicate în activitatea Fondurilor Ecologice ar activa ca o unitate funcțională unică, chiar în cazul păstrării statutului administrativ actual.

Forma de administrare și management al Fondurilor Ecologice Locale este una nepotrivită, improprie pentru structura actuală a Fondurilor Locale. Funcția Consiliilor de Administrare ale Fondurilor Locale practic este redusă la acțiuni izolate și formale de atribuire a mijloacelor pe 1-2 proiecte mici, adeseori de câteva mii MDL. Cauzele obiective ale acestei situații sunt dimensiunile mici ale proiectelor, lipsa unui proces de management al ciclului de programe, încadrarea prea vagă a obiectivelor Fondurilor Ecologice Locale în politicile de mediu. „Fondurile” cu un buget de câteva zeci sau sute de mii de MDL nu pot fi văzute ca niște Fonduri Ecologice autentice descrise în materialele organizațiilor internaționale de specialitate. Prin urmare, deoarece în timpul apropiat nu se prevede o majorare substanțială a veniturilor la aceste fonduri, este necesară o revizuire a conceptului, structurii, rolului și, în consecință, a modului de administrare și management al Fondurilor Ecologice Locale.

Un impediment serios în sporirea eficacității și eficienței Fondurilor Ecologice, precum și în reformarea Fondurilor Ecologice este sistemul de salarizare. Însă acest subiect este unul comun pentru toate instituțiile bugetare, iar rezolvarea acestuia necesită o nouă viziune asupra sectorului public moldovenesc în ansamblu.

# 5. Formarea veniturilor Fondurilor Ecologice

*În acest capitol este analizat cadrul regulator privind formarea veniturilor Fondului Ecologic Național și a celor locale. Au fost identificate principalele deficiențe sistemice care subminează capacitatea de prognozare și planificare a veniturilor și principiul „poluatorul plătește”. În funcție de aceste probleme sunt propuse un set de recomandări în vederea înlăturării acestora și eficientizării procedurilor de monitorizare, control al surselor de poluare și colectare a plăților de mediu.*

## Cadrul regulator

Din 2005, Fondurile Ecologice, atât locale, cât și cel național, reprezintă fonduri speciale<sup>1</sup>. Principala distincție față de cele de tip extra-bugetar (așa cum au fost Fondurile Ecologice din 1998 până în 2005), constă în faptul că fondurile speciale sunt integrate în bugetul de stat. Decizia de transformare a fondurilor ecologice din extra-bugetare în intra-bugetare a venit drept răspuns la recomandările Băncii Mondiale și FMI care au derivat din capacitatea administrativă limitată a autorităților de mediu privind gestionarea eficientă a fondurilor ecologice. Totuși, este necesar de menționat că potrivit bunelor practici internaționale, fondurile ecologice tind să devină instituții independente de bugetul de stat și chiar să dețină un statut juridic separat (este și cazul fondurilor ecologice din Polonia, care este considerat drept un etalon pentru sistemul fondurilor ecologice<sup>2</sup>). Mai mult decât atât, potrivit reprezentanților Ministerului Mediului, aceasta transformare a Fondurilor Ecologice din extra-bugetare în fonduri speciale nu a adus care schimbări majore în ceea ce ține de activitatea de planificare și alocare a mijloacelor din fonduri. Astfel, FEN și FEL reprezintă două conturi de trezorerie distincte având anumite destinații determinate prin lege. Este important de menționat că Fondurile Ecologice Locale, în esență, reprezintă un singur fond, administrat de către Inspectoratul Ecologic de Stat și care sunt utilizate pentru finanțarea politicilor de mediu la nivel local. Cu toate acestea, de jure există 35 de Fonduri Ecologice Locale formate prin ordine în baza listelor coordonate cu președinții fiecărui raion.

FEN și FEL reprezintă conturi deschise la trezorerie, mijloacele cărora sunt destinate strict pe domeniile ce țin de mediu. În cazul FEN, resursele sunt acumulate din plățile directe efectuate de către companiile care importă produse poluante pe baza declarației vamale completate la posturile vamale. Astfel, Serviciul Vamal este structura responsabilă pentru colectarea plăților de mediu destinate FEN. În cazul FEL, transferurile în FEL sunt efectuate de către Inspectoratul Ecologic de Stat care exercită funcția de colectare a plăților prin intermediul Agențiilor și Inspecțiilor Ecologice Teritoriale.

Tabelul 4 și Tabelul 5 prezintă o sinteză a surselor de formare a FEN și FEL, efectuată pe baza stipulărilor legislative. Din start menționăm că cadrul legislativ este neclar cu privire la care anume sunt taxele direcționate în FEN și care în FEL. Legea cu privire la plata pentru poluarea mediului, deși stipulează fiecare taxă în parte, specifică doar pentru unele taxe în mod clar că acestea sunt vărsate în FEN, pentru restul nefiind menționată destinația. Putem observa că o parte importantă din veniturile acumulate în FEN (pentru produsele importate) sunt încasate de către Serviciul Vamal. Practica respectivă se consideră drept una pozitivă datorită alocării mai eficiente a resurselor administrative (Serviciul Vamal are o specializare mai potrivită funcției de colectare a taxelor) și a faptului că FEN se poate concentra mai mult pe funcția de alocare a resurselor. Partea

<sup>1</sup> Conform Legilor bugetelor anuale din 2005-2010.

<sup>2</sup> „Studiu de performanțe în domeniul protecției mediului”, Comisia Economică pentru Europa, Comitetul pentru Politică de Mediu, 2005.

negativă este că FEN, până în 2011, se forma exclusiv din taxele ecologice percepute doar pentru produsele importate, ceea ce crea o situație inechitabilă în rândul poluatorilor. În același timp, în cazul FEL, funcția de colectare a veniturilor este atribuită exclusiv serviciilor economico-ecologice ale Agențiilor și inspecțiilor ecologice locale subordonate Inspectoratului Ecologic de Stat (IES), unde se acumulează veniturile FEL.

**Tabelul 3. Formarea veniturilor Fondului Ecologic Național**

Sursele de venit	Comentarii
Mijloacele defalcate din fondurile ecologice locale	30% din venituri FEL, cu excepția mijloacele provenite din comercializarea producției confiscate și contribuțiilor benevole ale persoanelor juridice și fizice și alte venituri <sup>1</sup> . Totodată, cadrul regulator este confuz în ceea ce ține de această contribuție (mai multe detalii în capitolul „Cadrul Instituțional”).
Plata pentru emisiile de poluanți în aerul atmosferic ale surselor mobile care folosesc în calitate de combustibil benzina (etilată, neetilată), carburantul pentru motoare de avion (benzinele pentru aviație, petrolul lampant și kerosenul) și motorina se stabilește persoanelor juridice și fizice care importă acest combustibil <sup>2</sup> .	Se achită la vamă, iar responsabilitatea pentru încasarea și transferul de mijloace revine Serviciul Vamal. Proprietarii de autovehicule personale care nu desfășoară activitate de întreprinzător nu plătesc taxa pentru emisiile de poluanți ale surselor mobile care folosesc în calitate de combustibil gazul petrolier lichefiat și gazul natural comprimat. Luând în considerație faptul că o bună parte din autovehiculele utilizate cu scop necomercial folosesc tipurile respective de combustibil este subminat principiul Poluatorul Plătește.
Plata pentru emisiile de poluanți în aerul atmosferic de la autovehiculele neînmatriculate în Republica Moldova <sup>3</sup> .	Taxa se percepe pentru fiecare trecere a frontierei de stat de către Serviciul Vamal
Plata pentru mărfurile plasate în regim vamal de import care, în procesul utilizării, cauzează poluarea mediului <sup>4</sup> .	Se stabilește pentru persoanele juridice și fizice care pun în liberă circulație astfel de mărfuri pe teritoriul Republicii Moldova și se varsă până la sau în momentul plasării lor în regim vamal de import. Din 2008 în această categorie au intrat produsele cu ambalaj din plastic și/sau „tetra-pack” (cu excepția produselor lactate). Însă, din 2011, se intenționează anularea acestei taxe <sup>5</sup> . Responsabilitatea pentru încasarea și transferul acestor mijloace o poartă Serviciul Vamal.
Mijloacele destinate compensării daunelor cauzate resurselor piscicole <sup>6</sup> .	
Contribuțiile benevole ale persoanelor fizice și juridice, granturilor de la organizațiile donatoare internaționale <sup>7</sup> .	Dețin o pondere nesemnificativă în structura veniturilor din cauza motivației limitate ale agenților economici de a contribui benevol în FEN. Totodată, majoritatea finanțărilor din partea organizațiilor internaționale donatoare nu sunt alocate în FEN, ci direct pe proiecte. Aceasta relevă capacitatea administrativă limitată a FEN privind alocarea eficientă a mijloacelor și, respectiv, credibilitatea scăzută din partea comunității donatorilor.
Mijloacele obținute în rezultatul activității individuale a Fondului ecologic național (dividende, dobânzi etc.) <sup>8</sup> .	O asemenea prevedere în Regulament este cel puțin bizară, luând în considerație faptul că FEN este nimic altceva decât un cont separat trezorial, nefiind o persoană juridică sau o instituție capabilă să exercită careva activități individuale.

Sursa: Hotărâre nr. 988 din 21.09.1998 despre aprobarea Regulamentului privind fondurile ecologice și Legea nr. 1540 din 25.02.1998 privind plata pentru poluarea mediului

<sup>1</sup> Art. 9, b), Hotărâre Nr. 988 din 21.09.1998 despre aprobarea Regulamentului privind fondurile ecologice.

<sup>2</sup> Art. 7, al (1), Legea nr. 1540 din 25.02.1998 privind plata pentru poluarea mediului.

<sup>3</sup> Art. 8, al. (1), Legea nr. 1540 din 25.02.1998 privind plata pentru poluarea mediului.

<sup>4</sup> Art. 11, al. (1), Legea nr. 1540 din 25.02.1998 privind plata pentru poluarea mediului.

<sup>5</sup> <http://www.expert-grup.org/?go=news&n=183&nt=4>.

<sup>6</sup> Art. 11, c), Hotărâre Nr. 988 din 21.09.1998 despre aprobarea Regulamentului privind fondurile ecologice.

<sup>7</sup> Art. 11, d), Hotărâre Nr. 988 din 21.09.1998 despre aprobarea Regulamentului privind fondurile ecologice.

<sup>8</sup> Art. 11, e), Hotărâre Nr. 988 din 21.09.1998 despre aprobarea Regulamentului privind fondurile ecologice.

**Tabelul 4. Formarea veniturilor Fondurilor Ecologice Locale**

Sursele de venit	Comentarii
Plata pentru poluarea aerului atmosferic ale surselor staționare <sup>1</sup> .	Plata se percepe pentru emisiile de la beneficiarii de resurse naturale în caz de: a) emisii de poluanți în limitele normativelor stabilite; b) emisii de poluanți cu depășirea normativelor stabilite
Plata pentru deversările de poluanți <sup>2</sup> .	Plata se percepe de la beneficiarii de resurse naturale în caz de: a) deversări de poluanți în limitele normativelor stabilite; b) deversări de poluanți cu depășirea normativelor stabilite
Plata pentru depozitarea deșeurilor de producție <sup>3</sup> .	Plata se percepe de la beneficiarii de resurse naturale în caz de: a) depozitare a deșeurilor pe teritoriul întreprinderilor; b) depozitare a deșeurilor în amplasamente autorizate în limitele normativelor stabilite; c) depozitare a deșeurilor în amplasamente autorizate în cantități ce depășesc normativelor stabilite
Amenzile percepute pe cale administrativă sau judiciară de la persoanele fizice sau juridice <sup>4</sup> .	Această parte a veniturilor a început să joace un rol mai important odată cu intrarea în vigoare a Codului Contravențiilor Administrative din 31.05.2009, conform căruia agenții economici amendați sunt scutiți de 50% din valoarea amenzii în dacă este achitată la scurt timp după aplicarea acesteia. Aceasta prevede a îmbunătățit esențial colectarea amenzilor. „Dacă în anii precedenți, executarea deciziilor constituia 45-50%, în anul 2009 executarea deciziilor a constituit 83% (1305050 lei), dintre care 34% (538290 lei) s-au executat în decurs de 72 ore.” <sup>5</sup>
Mijloacele provenite din comercializarea producției confiscate <sup>6</sup>	50% din suma totală a amenzilor și suma obținută de la realizarea producției de vânat ilicit, armelor și altor unelte de vânătoare sechestrate, ai căror posesori nu s-au adresat în termen de 6 luni pentru a le primi, se virează în fondurile ecologice și se folosesc numai la organizarea protecției fondului cinegetic <sup>7</sup> .
Contribuțiile benevole ale persoanelor juridice, donațiile cetățenilor și alte venituri <sup>8</sup>	Joacă un rol infim din cauza lipsei oricăror motivații din partea agenților economici și societății civile.

Sursa: Hotărâre nr. 988 din 21.09.1998 despre aprobarea Regulamentului privind fondurile ecologice și Legea nr. 1540 din 25.02.1998 privind plata pentru poluarea mediului.

## Evoluția veniturilor Fondurilor Ecologice

De la constituirea FEN și FEL, veniturile acestora au înregistrat creșteri exponențiale, determinate atât de creșterea economică, cât și de eficientizarea relativă a proceselor de colectare și de diminuarea evaziunii fiscale. În cazul FEN, creșterea mai puternică s-a datorat extinderii bazei impozabile, în special în urma introducerii din 2008 a plății pentru ambalajul din plastic și/sau „tetra-pack”. Astfel, acumulările în FEN au crescut de la nivelul infim de 0,4 milioane MDL din 1998 la 192 milioane MDL în 2009, iar veniturile FEL au crescut de la 0,3 mil MDL până la circa 7 milioane MDL în aceeași perioadă. Evoluția structurii veniturilor relevă anumite schimbări fundamentale privind sursele de formare FEN. Datele cu privire la evoluția veniturilor FEN pentru perioada 2003-2010 sunt prezentate în Anexa 2.

<sup>1</sup> Art.6, Legea nr. 1540 din 25.02.1998 privind plata pentru poluarea mediului.

<sup>2</sup> Art.9, Legea nr. 1540 din 25.02.1998 privind plata pentru poluarea mediului.

<sup>3</sup> Art. 10, Legea nr. 1540 din 25.02.1998 privind plata pentru poluarea mediului.

<sup>4</sup> Art.8, d), Hotărâre Nr. 988 din 21.09.1998 despre aprobarea Regulamentului privind fondurile ecologice.

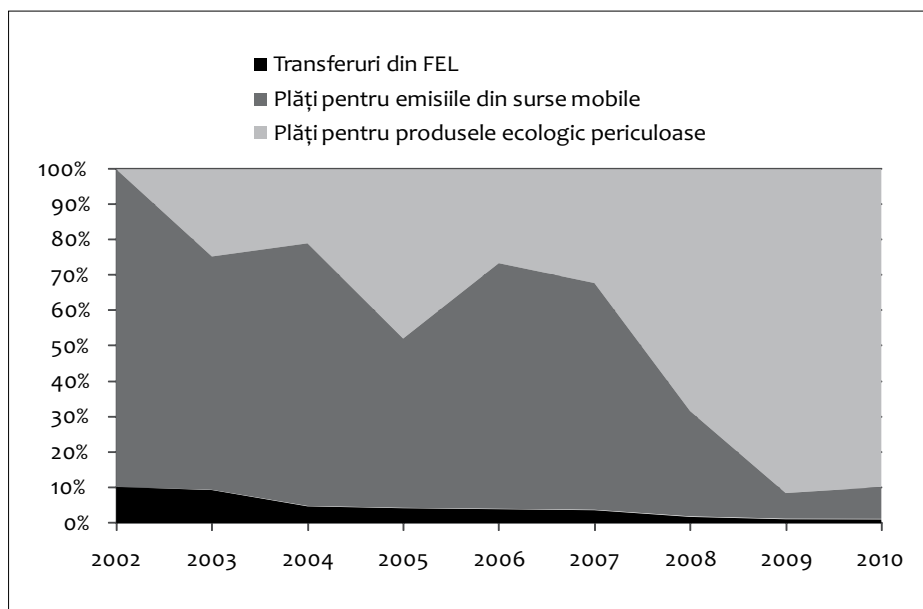
<sup>5</sup> Anuarul IES 2009.

<sup>6</sup> Art.8, e), Hotărâre Nr. 988 din 21.09.1998 despre aprobarea Regulamentului privind fondurile ecologice.

<sup>7</sup> Art. 86, Legea nr. 439 din 27.04.1995 regnului animal.

<sup>8</sup> Art.8, f), Hotărâre Nr. 988 din 21.09.1998 despre aprobarea Regulamentului privind fondurile ecologice.

**Figura 5. Evoluția structurii Fondului Ecologic Național pe principalele tipuri de venituri, % din total**



Sursa: Rapoartele Curții de Conturi;

Figura 6 relevă diminuarea constantă a ponderii plăților pentru emisii din surse mobile în FEL, în paralel cu creșterea pronunțată a ponderii plăților pentru produsele ecologic periculoase. Astfel, dacă în 2002 primul tip de taxe constituia circa 90% din totalul veniturilor FEL, atunci în 2009 acestea formau doar 7%. Această schimbare este explicată atât de tendințele economice din perioada respectivă (creșterea robustă a importurilor de asemenea produse), cât și de unele acțiuni administrative de extindere a bazei impozabile. Astfel, în 2008 a fost introdusă plata pentru ambalajul din plastic și/sau „tetra-pack” care conține produse ecologic periculoase (cu excepția celor lactate)<sup>1</sup>. Esența acestei taxe a fost de a penaliza companiile care importă acest tip de produse din motiv că după utilizare, deja în calitate de deșeuri, acestea reprezintă o importantă sursă de poluare.

O asemenea tendință este una favorabilă în contextul unei țări cu economia în tranziție, unde sistemul de colectare a plăților pentru emisii este unul mai puțin eficient, dar și mai complicat de administrat. Totuși, înclinarea atât de pronunțată a FEL în direcția taxelor pentru produsele ecologic periculoase denotă capacitatea administrativă redusă a autorităților de a stabili un sistem eficient de monitorizare, control și colectare a emisiilor de poluanți și a taxelor aferente acestora.

Tabelul 5 nu reflectă careva schimbări cardinale în ceea ce ține de structura veniturilor FEL: principala sursă de venit constituie plățile pentru poluare. Totuși, cele mai multe îngrijorări sunt legate de creșterea volumului soldurilor rămase din anii precedenți. Aceasta a evoluat de la 505,8 mii MDL în 2001 până la 3799,3 mii MDL în 2009. Situația în care circa jumătate din venituri sunt formate din solduri tranzitorii transferate din anii precedenți denotă, pe de o parte, capacitatea slabă de planificare a veniturilor, iar pe de altă parte, lipsa unor priorități clare a obiectivelor urmărite de FEL și a unui mecanism clar de selectare a proiectelor. Este necesar de menționat că aceeași concluzie rezultă și din al doilea Studiu de performanțe în domeniul protecției mediului elaborat în 2005<sup>2</sup>. Astfel, continuarea tendinței respective până în prezent relevă lipsa capacității autorităților de a reforma sistemul pe parcursul acestei perioade de timp.

<sup>1</sup> Art. 11, al. (11), Legea nr. 1540 din 25.02.1998 privind plata pentru poluarea mediului.

<sup>2</sup> „Studiul de performanțe în domeniul protecției mediului”, Comisia Economică pentru Europa, Comitetul pentru Politică de Mediu, New York și Geneva, 2005.



**Tabelul 5. Evoluția veniturilor fondurilor ecologice locale pe surse în perioada 2001-2009, mii MDL**

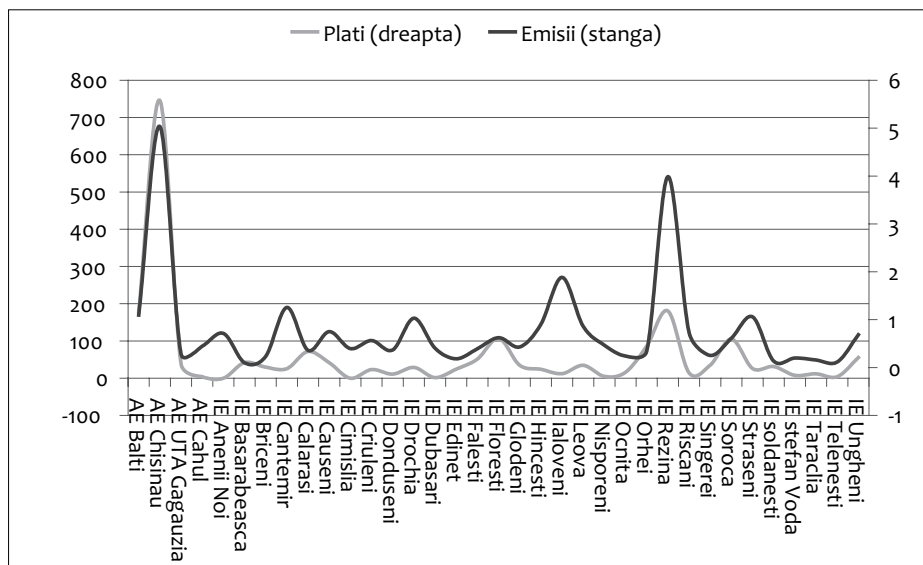
	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
Venituri, total	2877	4728,6	6421	6267,8	6802,6	7620,9	9850,1	10850,6	12219,7
Sold la cont la începutul anului de gestiune	505,8	1024,4	1099	1735,4	903,4	1302,4	2353,4	2152,7	3799,3
Plata pentru poluare	1994,7	3491,6	4801,8	4135,7	5509,3	5772,2	6705,6	7658,4	7359,3
Mijloace încasate pentru compensarea prejudiciilor cauzate prin încălcarea legislației de mediu	376,5	212,6	520,2	396,7	404,8	546,3	791,1	1039,5	1061,1

Sursa: Inspectoratul Ecologic de Stat

O problemă esențială ține de capacitatea administrativă a Inspecțiilor Ecologice Teritoriale / Agențiilor Ecologice Teritoriale (IET/AET) să exercite eficient funcțiile sale de colectare a plăților pentru poluare, precum și monitorizarea poluatorilor. Astfel, la nivel de raioane au fost depistate variații semnificative a raportului dintre mărimea plăților pentru poluarea aerului atmosferic de la sursele staționare de poluare și volumul emisiilor nocive în aerul atmosferic (tone)<sup>1</sup>. Astfel, dacă în Chișinău, în 2009, acest indicator este de 148,13 mii lei/tonă, în Bălți – 162 mii lei/tonă, în UTA Găgăuzia – 135,6 mii lei/tonă, atunci în Cahul indicatorul respectiv a fost de numai 9,3 mii lei/tonă, la Cimișlia este aproape zero, cele mai mici valori fiind observate în majoritatea raioanelor din regiunea Sud a țării. Aceasta se explică prin înzestrarea tehnologică deficitară a Centrului de Investigații Ecologice al AET Cahul care nu dispune de capacitatea necesară pentru deservirea corespunzătoare a IET din sudul țării. Prin urmare, AET Cahul și IET raionale din această regiune nu-și pot exercita pe deplin atribuțiile sale de control și colectare a plăților de mediu. Potrivit IES, în această regiune practic nu se efectuează investigații analitice de laborator a surselor de poluare (circa 3000 unități). Totodată, nu este clar de ce legislația nu face distincție dintre taxele pentru poluarea mediului în funcție de tipul emisiilor în aerul atmosferic de la sursele de poluare, luând în considerație impactul diferit al diferitor componente de emisii. Astfel, Legea cu privire la plata pentru poluarea mediului conține doar normativele de plată pentru volumul total de emisii. Prin urmare, nu este de mirare că în multe cazuri procesele verbale ale IET sunt clasate de instanțele judecătorești, iar IES a pierdut multe cazuri în instanțele de judecată cu companiile acuzate de neplată a taxelor de poluare din motivul lipsei probelor de laborator.

<sup>1</sup>Anuarul IES 2009.

**Figura 6. Corelarea dintre plățile pentru poluarea aerului atmosferic de la sursele staționare de poluare (mii. MDL) și volumul emisiilor nocive în aerul atmosferic (mii tone)**



Sursa: Sursa: Anuarul IES 2009 și calculele autorilor.

În ultima instanță, Figura 6 relevă lipsa echității privind perceperea taxelor ecologice, fiind violat principiul „poluatorul plătește”, luând în considerație divergențele semnificative dintre raioane. Astfel, poluatorii sunt mai avantajați în raioanele de Sud ale țării, unde baza tehnico-materială a laboratoarelor este cea mai proastă, ceea ce îngreunează procedurile de control și colectare a plăților pentru poluare de către AET/IET.

## Monitorizarea surselor de poluare la nivel local

Inspectoratul Ecologic de Stat, prin intermediul AET/IET efectuează periodic monitorizarea surselor staționare de poluare la nivel local. Astfel, în 2009, au fost identificate 5063 de întreprinderi poluatoare. Este necesar de menționat faptul că până în 2009, companiile din sectorul termoenergetic nu erau monitorizate în nici un fel de către IES în calitate de surse de poluate, în pofida impactului ecologic esențial al activităților sale. În particular, este monitorizat volumul emisiilor de noxe de la sursele de poluare pe următoarele componente principale: CO, NO<sub>x</sub>, SO<sub>2</sub> și particule solide. Totodată, cei mai mari poluatori sunt monitorizați în baza unui set mai mare de indicatori (Tabelul 6).

**Tabelul 6. Volumul emisiilor obiectelor cu cei mai înalți indici de poluare, tone, 2009**

Denumirea întreprinderii	Volumul Emisiilor	Poluanții nocivi						
		CH	SO <sub>2</sub>	CO	NO <sub>x</sub>	Particule solide	COV	Altele
SA „Lafarge-Ciment”	846,21	0,0121	3,41	389,34	264,3	183,11	0,137	0,884
SA „CET-2”	774,74	2,49	184,36	40,54	542,9	4,38	0,002	0,059
SA „Apă Canal”, Chișinău	344,23	4,91	0,17	125,33	24,63	2,6	1,7	184,9
Fabrica de sticlă	330,67	0,243	3,1	178,11	82,5	65,4	0,98	0,33
Regia „Apă Canal”, Bălți	212,4	142,12	6,76	43,79	2,53	6,06	0,103	10,46
Spitalul de psihiatrie nr. 5, Bălți	214,83	-	102,06	61	5,63	46,18	-	-
ÎCS „Lukoil”, Moldova	229	4,35	0,018	0,202	0,124	0,009	217,97	6,88
SA „Cristal-Flor”	246,47	0,016	-	12,154	14,75	215,76	3,78	-

Sursa: Anuarul IES 2009;

IES monitorizează procesele de poluare în funcție de sectoarele economice. Astfel, principala sursă de emisii de gaze cu efect de seră în 2009 a fost sectorul termoeenergetic, căruia aparține 38% din emisiile sumare de la sursele fixe de poluare (10335,16 tone în 2009, cu 1666,0 tone mai mult față de 2008). În cadrul acestui sector, IES monitorizează activitatea întreprinderii SA „Termocom – Chișinău”, 4 centrale termice ale fabricilor de zahăr și stațiile termice (cazangeriile) autonome locale. Astfel, în 2009, au fost supuse controlului 1003 obiecte. În același timp, nu a fost supus controlului nici un obiect din partea IET Briceni, Cimișlia și Leova<sup>1</sup>. Aceasta confirmă încă o dată capacitatea administrativă limitată a unor inspecții ecologice, fapt ce împiedică și exercitarea normală a funcției de colectare a veniturilor, fiind subminat principiul „poluatorul plătește”.

Sectorul termoeenergetic este urmat de cel agricol cu o pondere de 17,9% din totalul emisiilor de gaze cu efect de seră<sup>2</sup>. Totuși, majoritatea inspecțiilor ecologice locale întâmpină dificultăți în ceea ce ține de colectarea datelor privind cantitatea emisiilor poluante din acest sector. Astfel, în 2009, 18 IET nu au indicat informația respectivă în formularele dărilor de seamă. Prin urmare, încă o dată ne convingem că din cauza capacității administrative limitate a inspecțiilor ecologice locale, procesele de monitorizare, colectare a plăților, constrângere și implementarea politicilor de mediu la nivel local sunt ineficiente.

Aceleași probleme sunt comune și pentru sectorul deșeurilor, care constituie a treia după importanță sursă de emisii de gaze cu efect de seră cu o pondere de 11,8% din totalul înregistrat în 2009. Deși, acest sector constituie o importantă sursă de poluare, în special în ceea ce ține de emisiile de CH<sub>4</sub> și NO<sub>2</sub>, în 2009, 2/3 din subdiviziunile teritoriale ale IES nu s-au implicat în procesul de determinare a emisiilor de noxe din acest sector<sup>3</sup>.

Prin urmare, monitorizarea surselor de poluare la nivel local este una ineficientă și insuficientă, având implicații imense asupra procedurilor de colectare a plăților de mediu. Majoritatea Inspecțiilor Ecologice Locale nu dispun nici de baza tehnico – materială și nici de resursele umane necesare exercitării normale a funcțiilor lor de monitorizare. Lipsa laboratoarelor mobile și capacitatea limitată a Centrelor de Investigații Ecologice existente afectează negativ eficiența activității organelor de mediu din teritorii. Cea mai gravă situație se atestă în regiunea de Sud a țării unde „cu anii nu se exercită nici un control asupra surselor fixe de poluare a aerului atmosferic”<sup>4</sup>.

## Concluzii

În urma analizei rapoartelor Curții de Conturi pentru perioada 2001-2009, precum și datele IES și a interviurilor cu persoanele din sistemul FE, au fost depistate o serie de deficiențe sistemice privind formarea veniturilor FEN și FEL.

1. *Planificarea ineficientă a veniturilor în FEN și FEL.* Planificarea veniturilor este efectuată de către Ministerul Finanțelor cu consultarea Ministerului Mediului, care este responsabil pentru planificarea veniturilor FEN și Inspectoratului Ecologic de Stat, responsabil de planificarea veniturilor FEL. Problema este că autoritățile de mediu responsabile de FEN și FEL nu dispun de mecanisme analitice adecvate unei planificări eficiente a încasărilor în FEN și FEL, estimările pentru anul următor fiind bazate pe tendințele din anii precedenți. În cazul FEL procedura de planificare este și mai problematică, luând în considerație faptul că autoritățile locale de mediu, datorită capacităților limitate ale acestor în depistarea operativă a surselor de poluare, nu dispun de informația deplină privind factorii de poluare la nivel local și respectiv a bazei impozabile. Prin urmare, în fiecare an se observă divergențe esențiale dintre valorile planificate, precizate pe perioada anului de gestiune și cele executate. Astfel, în perioada 2003-2009, veniturile FEN au

<sup>1</sup> Anuarul IES 2009.

<sup>2</sup> Ibid.

<sup>3</sup> Ibid.

<sup>4</sup> Ibid.

depășit nivelele prognozate, în medie, cu circa 75%. Drept rezultat, observăm creșterea soldurilor tranzitive în aceeași perioadă. Evident, aceasta a fost determinat într-o mare măsură și de unele măsuri administrative de majorarea a veniturilor (ex: introducerea în 2008 a plății pentru ambalajul din plastic și/sau „tetra-pack”) care a dus la supraîndeplinirea planului.

2. *Lipsa unei comunicări și conlucrări eficiente dintre Ministerul Mediului și Serviciul Vamal este una din concluziile frecvente din rapoartele Curții de Conturi de pe parcursul ultimilor ani. Astfel, s-au depistat divergențe permanente dintre datele prezentate de Minister privind încasările în FEN și calculele despre încasările care teoretic urmau să fie efectuate, calculate în baza importului de produse de la care se putea percepe plata pentru poluarea mediului. Astfel, conform primei surse valorile erau mai mici, fapt explicat de eschivarea unor companii de la plata taxelor de poluare. Rapoartele Curții de Conturi atestă diferențe esențiale dintre volumul taxelor pentru poluarea mediului care ar putea fi acumulate în baza datelor Serviciului Vamal și veniturile FEN efective raportate de Ministerul Mediului. Astfel, în 2004 acestea au fost de 12,9 milioane MDL față de 5,1 milioane MDL, în 2005 – 44,4 milioane MDL față de 32 milioane MDL, iar în 2007 – 57.1 milioane MDL față de 55.3 milioane MDL<sup>1</sup>. O coordonare mai eficientă a eforturilor dintre Ministerul Mediului și Serviciul Vamal ar permite diminuarea unor asemenea practici datorită intensificării schimbului de informații și a comunicării pe marginea companiilor poluatoare. Insuficiența coordonării dintre instituțiile vizate, inclusiv și a Inspectoratului Ecologic de Stat a contribuit și la ...*

3. *Lipsa unui mecanism unic de control al încasărilor în FEN și FEL și o bază de date unică a poluatorilor, care este cauza fundamentală a divergențelor de informații dintre Ministerul Mediului, Serviciul Vamal și Inspectoratul Ecologic de Stat*<sup>2</sup>.

4. *Discrepanțe dintre datele despre baza impozabilă. Lipsa unei baze de date unice și comunicarea deficientă dintre organele de mediu din teritoriu și Biroul Național de Statistică a generat discrepanțe esențiale dintre datele și indicii de monitorizare prezentați de aceste instituții la nivel local. Astfel, în 2009, potrivit BNS numărul întreprinderilor poluatoare a constituit 2241 unități – de peste 2 ori mai mică față de informația prezentată de IES (4716 unități). Aceleași divergențe pot fi observate și la alți indicatori: numărul surselor staționare de poluare potrivit BNS a fost de 26212 unități și 27766 potrivit IES; potrivit BNS, 16732 tone substanțe poluante au fost evacuate în aer, în timp ce volumul acestora a fost de 19293 tone conform datelor IES<sup>3</sup>. IES explică aceste divergențe prin faptul că BNS publică aceste informații în baza datelor prezentate de agenți economici fără a fi coordonate cu organele de mediu. Totodată, atenționăm că problema respectivă este rezultatul capacității instituționale limitate a IES și a subdiviziunilor sale teritoriale în vederea exercitării unei monitorizări mai eficiente a surselor de poluare la nivel local.*

6. *Lipsa unui mecanism eficient de monitorizare și control financiar intern este concluzia menționată în majoritatea rapoartelor Curții de Conturi. Conform acestora, nu sunt respectate normele de evidență contabilă privind formarea și utilizarea mijloacelor FEN, ceea ce creează distorsiuni majore în datele raportate oficial și subminează capacitatea efectuării unor prognoze veridice. Lipsa unui mecanism de control intern și a unei unități interne de audit subminează credibilitatea datelor oficiale privind activitatea FEN. Spre exemplu, raportul Curții de Conturi din 2007 a arătat că din FEL au fost transferat în FEN o sumă cu 174,2 mii MDL mai mică față de volumul calculat în baza Regulamentului privind fondurile ecologice. Aceleași probleme ce țin de controlul financiar intern și respectarea normelor de evidență contabilă sunt relevante și pentru FEL.*

7. *Lipsa echității privind plățile în FEN și FEL este o problemă fundamentală care subminează și principiul „poluatorul plătește” care ar trebui să fie la baza stabilirii plăților de mediu. Astfel, conform Legii privind plata pentru poluarea mediului, plata pentru mărfurile care în procesul*

<sup>1</sup> Rapoartele Curții de Conturi din 2004, 2005 și 2007.

<sup>2</sup> Ibid.

<sup>3</sup> Anuarul statistic IES pentru 2009

utilizării cauzează poluarea mediului, se percepe doar asupra celor importate. Aceasta se referă, în special, la taxa instituită în 2008 pentru ambalajul din plastic și/sau „tetra-pack”, care formează un sistem inechitabil privind impozitarea agenților economici poluatori. Deși, aparent, prevederea respectivă pare a fi una pozitivă din perspectiva protejării producătorului autohton, considerăm că aceasta nu este destinația FEN, iar în acest sens Guvernul dispune de alte pârghii, mult mai eficiente. Prin urmare, intenția anunțată recent de autorități de a anula taxa respectivă este binevenită și va înlătura o bună parte din problema inechității plăților în fondurile ecologice. Mai mult decât atât, potrivit IES, pe teritoriul mai multor întreprinderi s-au acumulat cantități de deșeuri toxice și de producere (lămpi cu conținut de mercur, uleiuri și acumulatori uzate, echipament frigorific și electric anvelope etc.) care poluează aerul atmosferic, însă, acestea nu sunt supuse evidenței. În așa mod, este violat principiul „poluatorul plătește”. Totodată, o lipsă vădită a echității privind plățile în FEL a fost reflectată în anuarul IES din 2009 unde se menționează că unele inspecții ecologice nu percep plățile pentru poluarea aerului atmosferic de la întreprinderile publice.

*8. Capacitatea administrativă limitată a Agențiilor/Inspecțiilor Ecologice Teritoriale privind exercitarea funcției de monitorizare și control.* „Rămâne la un nivel redus numărul întreprinderilor cu surse fixe de poluare supuse investigațiilor analitice de către AET/IET”. Conform IES, majoritatea Agențiilor și Inspecțiilor Ecologice „nu calculează prejudiciul cauzat aerului atmosferic de la sursele de poluare”. La rândul său, aceasta din nou subminează principiul „poluatorul plătește” deoarece multe cazuri de poluare rămân în afara vizibilității, precum și relevă un potențial neexplorat privind formarea FEL. O situație critică se atestă și la capitolul investigațiilor analitice de laborator a surselor de poluare, care, de cele mai deseori, nu sunt efectuate de către AET/IET din cauza lipsei de personal și a bazei tehnice necesare. La rândul său, aceasta afectează capacitatea autorităților de mediu de a determina respectarea legilor la nivel local (în multe cazuri AET/IET nu pot prezenta dovezi clare, însoțite de cercetări de laborator, motiv din care multe procese-verbale sunt clasate de instanțele judecătorești). Mai mult decât atât, capacitatea administrativă a unor AET/IET este atât de redusă încât acestea nu au perceput deloc plata pentru poluarea aerului atmosferic pe tot parcursul anului 2009 (AET Cahul și IET Dubăsari), iar IET Rezina a perceput plăți de poluare doar de la 6 agenți economici din 76 companii poluante<sup>2</sup>. În ultima instanță, aceasta subminează capacitatea administrativă a AET/IET cu privire la monitorizarea surselor de poluare și colectarea plăților, ceea ce, la rândul său, afectează disciplina fiscală în rândul poluatorilor.

Deficiențele ce țin de colectarea plăților pentru emisii la nivel local sunt confirmate și de analiza regresivă. Astfel, au fost comparate volumul principalelor emisii monitorizate de IE/AE<sup>3</sup> cu plățile acumulate în FEL și, totodată, principalelor emisii monitorizate de Ministerul Mediului și încasările în FEN pentru perioada 2000-2009. Astfel, în primul caz, coeficientul de elasticitate (cantitatea cu care se modifică volumul veniturilor în dependență de modificarea emisiilor), pentru veniturile FEL este net inferioară veniturilor FEN (1,15 față de 1,91)<sup>4</sup>. Prin urmare, creșterea emisiilor este reflectată mai lent în cazul veniturilor FEL datorită capacității administrative ale AET/IET privind depistarea și impozitarea acestor emisii.

<sup>1</sup> Ibid.

<sup>2</sup> Ibid.

<sup>3</sup> Degajarea substanțelor dăunătoare în aerul atmosferic de către sursele staționare, evacuarea apelor reziduale, de mină și freatice drenate în bazinele de suprafață, deșeuri menajere în localitățile urbane.

<sup>4</sup> Analiza a fost făcută în baza metodei pătratelor simple (OLS), utilizând valori normalizate a variabilelor.

# 6. Cheltuielile Fondului Ecologic Național și ale Fondurilor Ecologice Locale

*În acest capitol sunt prezentate prevederile legislative ce țin de modalitatea de alocare a cheltuielilor precum și mecanismele de prognozare a acestora. De asemenea, aici sunt identificate unele tendințe în alocarea resurselor din FEN și FEL și corelarea acestor tendințe cu politicile de mediu elaborate de către Ministerul Mediului. La finalul acestui capitol sunt prezentate recomandări menite să sporească eficacitatea de alocare a fondurilor ecologice.*

## Activități finanțate din Fondurile Ecologice

În conformitate cu prevederile Legii nr. 1515 privind protecția mediului înconjurător mijloacele fondurilor ecologice pot fi folosite exclusiv în următoarele scopuri:

- a) Elaborarea și implementarea programelor locale și republicane de protecție a mediului și a biodiversității, îmbunătățiri funciare, amenajări silvice a teritoriilor, de reconstrucție ecologică a lanșafturilor și râurilor mici, afectate prin intervenții antropice;
- b) Construirea, reconstruirea și reutilizarea obiectivelor de protecție a mediului;
- c) Procurarea de mijloace tehnice, utilaje, aparatură, reactivi pentru laboratoarele Ministerului Mediului și subdiviziunile lui;
- d) Efectuarea de lucrări științifice în domeniul protecției mediului;
- e) Constituirea și întreținerea colaborării internaționale în domeniul protecției mediului;
- f) Premiarea colectivelor.

Potrivit afirmațiilor reprezentanților Ministerului Mediului activitățile menționate între literele a-e sunt evaluate, selectate și finanțate în cadrul proiectelor. Excepție fac cheltuielile ce sunt legate de premiere a căror sumă cumulată, conform prevederilor legislative, nu poate depăși 5% din mijloacele fondului ecologic. De facto, ponderea acestor sume a variat între 2,5 și 4% în perioada 2003-2010. Prin urmare, practic toate cheltuielile FEN sunt contabilizate în cadrul proiectelor.

Merită de menționat faptul că cheltuielile FEN nu sunt înregistrate în strictă corelație cu titlul domeniilor finanțate (literele a-e). Liniile de cheltuieli utilizate la planificarea și contabilizarea cheltuielilor sunt prezentate în următoarea secțiune.

## Planificarea cheltuielilor

Planificarea cheltuielilor din Fondului Ecologic Național este efectuată anual. Procesul de planificare este corelat cu pregătirea bugetului de stat și este efectuat de Ministerul Finanțelor. În buget se regăsesc 7 linii ce clasifică cheltuielile prognozate în FEN în funcție de impactul pe care îl generează acestea. Nici una din categoriile menționate în bugetul de stat nu totalizează cheltuielile pe domenii de finanțare. De exemplu, nu există o coloană de cheltuieli destinate implementării strategiei de aprovizionarea cu apă și canalizare a localităților sau implementării măsurilor orientate spre

ameliorarea calității aerului. Prin urmare nu exista un plan de cheltuieli FEN cu o structură ce ar permite orientarea fondurilor spre soluționarea problemelor particulare de mediu.

Cea mai mare pondere din cheltuielile FEN este orientată spre „Finanțarea proiectelor pentru implementarea strategiilor, programelor și planurilor naționale de protecție a mediului, standardelor și normativelor, construcția și participarea prin cote-părți în construcția obiectelor de protecție a mediului dintre care: finanțarea lucrărilor de colectare și sortare a deșeurilor și susținerea întreprinderilor de prelucrare sau neutralizare a lor, finanțarea lucrărilor de ameliorare a calității bazinului aerian”<sup>1</sup>. Aceasta linie de cheltuieli este menționată expres în Hotărârea de Guvern nr. 988 despre aprobarea Regulamentului privind fondurile ecologice și este utilizată de către contabilitatea Ministerului Ecologiei la înregistrarea cheltuielilor FEN. În Tabelul 7 această linie de cheltuieli este intitulată prescurtat „Finanțarea proiectelor”.

Ținând cont de faptul că ponderea cheltuielilor orientate spre „Finanțarea proiectelor” pe parcursul ultimilor 7 ani a constituit între 72% și 89%, analiza cheltuielilor prezentată în acest capitol se va axa preponderent pe această linie de cheltuieli. Datele cu privire la evoluția cheltuielilor FEN pentru perioada 2003-2010 sunt prezentate în Anexa 2.

**Tabelul 7. Structura cheltuielilor Fondului Ecologic Național pe categorii, % din total**

Linii de cheltuieli	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
<b>Finanțarea proiectelor</b>	72	80	74	81,5	77	89	76	81
Investigații științifice	9	6	10,5	3	7	1	4	3,5
Gestionarea sistemului de informație	3	2,5	3	2,5	5	2	2	1
Premierea specialiștilor	4	1,5	2,5	2,5	2,5	2	3	1,5
Organizarea colaborării internaționale	5	4,5	5	5	3	1	1	1
Lichidarea consecințelor calamităților	5,5	4,5	4	4	3,5	4	13	11
Acordarea de sprijin financiar ONG ecologiste	1,5	1	1	1,5	2	1	1	1
<b>Total</b>	100	100	100	100	100	100	100	100

Sursă: Date oferite de Ministerul Mediului;

Structura cheltuielilor prevăzute în bugetul de stat este identică cu structura evidenței cheltuielilor operate de către contabilitatea Ministerului Mediului. Din păcate, nici la nivel de Minister nu se face o detaliere a cheltuieli planificate pe domenii de finanțare. Astfel, numărul și mărimea proiectelor orientate spre soluționarea unei probleme particulare sunt stabilite aleatoriu, pe măsură ce propunerile sunt înaintate și analizate de către Consiliul de Administrare a FEN. Din aceste motive considerăm că procedura de selecție a proiectelor finanțate din mijloacele FEN poate avea drept consecință lipsa unei corelații dintre obiectivele strategiilor ecologice naționale și deciziile de finanțare a proiectelor.

Ministerului Mediului a elaborat un Plan strategic de cheltuieli în domeniul protecției mediului înconjurător pentru anual 2011-2013. Conținutul acestui plan vizează mai multe surse de finanțare, iar cheltuielile corespunzătoare realizării obiectivelor ecologice stabilite în acest plan nu sunt clasificate în funcție de sursele de finanțare. Cu alte cuvinte, acest plan nu specifică expres prioritățile de alocare a resurselor din FEN pe domenii de finanțare.

Reprezentanții Ministerului Mediului antrenați în procesul de evaluare a proiectelor au confirmat că strategiile ecologice naționale nu sunt luate în calcul la selecționarea proiectelor. Mai mult decât atât, reprezentanții Direcției de Analiză Monitorizare și Evaluare a Politicilor din cadrul

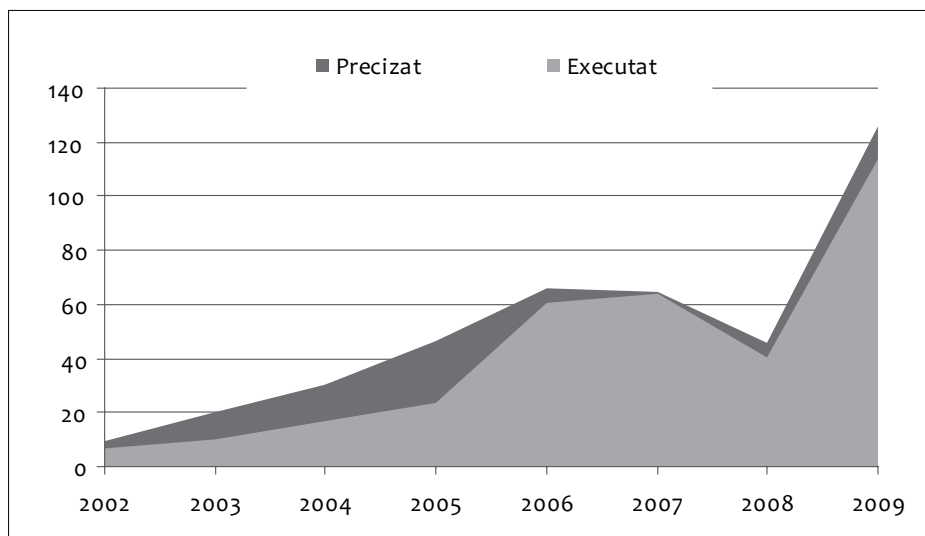
<sup>1</sup> Hotărârea Nr 988 din 21.09.1998 despre aprobarea Regulamentului privind fondurile ecologice.

Ministerului Mediului au menționat că lipsa unui plan de cheltuieli anual FEN ce ar reflecta prioritățile strategice ale politicii de mediu naționale se face acut simțită.

Lipsa unui plan de cheltuieli destinat nemijlocit FEN nu este unica deficiență a mecanismului de planificare. Analiza comparativă a cheltuielilor precizate și celor executate pentru anii 2002-2009 (figura 7) ne indică o discrepanță majoră ce în anul 2005 a constituit 23 milioane MDL, sau aproximativ 50% din valoarea precizată. Totuși merită de menționat că diferența a fost diminuată substanțial între anii 2006-2009 și a ajuns la aproximativ 9%.

Surprinzător, analiza comparativă a cheltuielilor și veniturilor executate între anii 2008-2009 (figura 8) demonstrează că doar 35% și respectiv 60% din veniturile obținute au fost valorificate. Totodată perioada 2008-2009 este marcată de o executare precisă a cheltuielilor planificate. Astfel, cu toate că planul de cheltuieli a fost respectat, el nu a fost racordat cu creșterea substanțială a veniturilor din 2008.

**Figura 7. Cheltuieli din Fondul Ecologic Național precizate versus executate, milioane MDL**

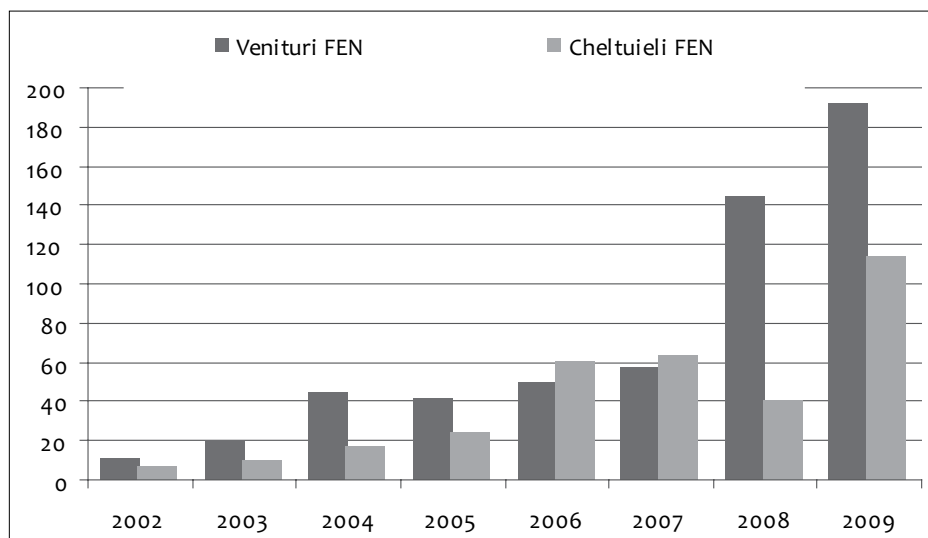


Sursă: Legea Bugetului de Stat pentru anii (2002-2009);

În cadrul interviurilor reprezentanții Ministerului Mediului explică diferențele din anii 2008 și 2009 prin influxul masiv de importuri ce are loc în luna decembrie. La rândul lor, importurile au generat venituri în FEN ce nu puteau fi alocate în decursul anului în care au fost înregistrate. Adicional, în anul 2008 a intrat în vigoare Legea nr. 173 din 10.07.2008 prin intermediul căreia a fost introdusă o nouă taxă ecologică. Nefiind luată în calcul la planificarea bugetului, această nouă sursă de venit a FEN a contribuit la formarea diferenței din anul 2008.



**Figura 8. Cheltuieli și venituri ale Fondului Ecologic Național, milioane MDL**

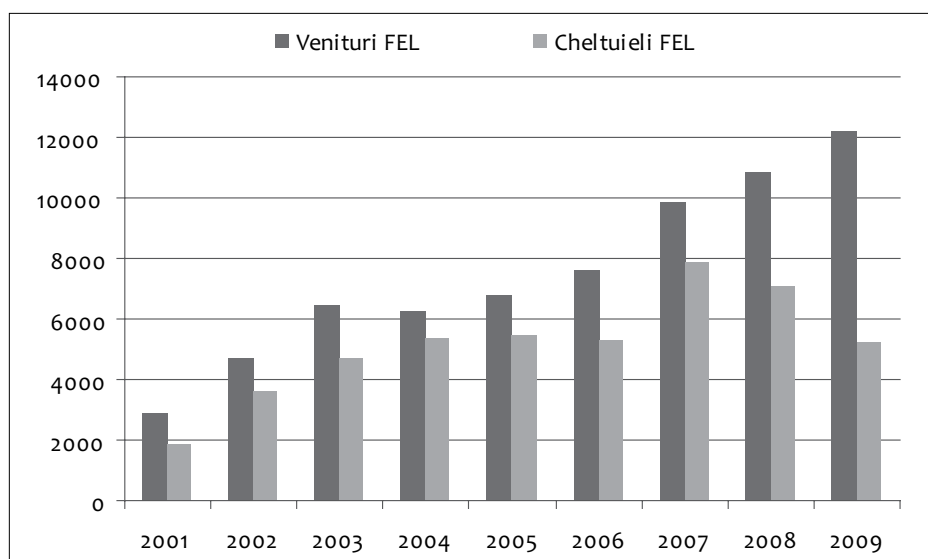


Sursă: Legea Bugetului de Stat pentru anii 2002-2009;

Reprezentanții Ministerului Mediului explică diferența dintre veniturile și cheltuielile din 2009 prin evenimentele politice majore ce nu au permis alegerea unor membri care, conform legislației, trebuie să facă parte din Consiliul de Administrare al FEN. Drept rezultat, din septembrie 2009 până în martie 2010 nu a avut loc nici o ședință a Consiliului de Administrare, fapt ce s-a soldat cu imposibilitatea finanțării proiectelor.

Potrivit afirmațiilor reprezentanților Serviciului de Evidență și Control, scopul comisiei de evaluare a proiectelor nu este utilizarea tuturor mijloacelor disponibile în FEN, ci selectarea proiectelor ce au un potențial de soluționare a problemelor de mediu. Mai mult decât atât, potrivit reprezentanților Ministerului Mediului, în 2008 Consiliul de Administrare al FEN a luat decizia de a efectua o evaluare mai riguroasă a proiectelor înaintate spre finanțare. În situația în care veniturile fondului nu sunt valorificate integral, soldul rămas la finele unui an calendaristic este preluat în bugetul FEN pentru anul următor.

**Figura 9. Cheltuieli și venituri ale Fondurilor Ecologice Locale, mii MDL**



Sursă: Legile Bugetului de Stat pe anii 2001-2009;

Tendința de creștere a veniturilor și descreștere a cheltuielilor se regăsește și la nivel de FEL. Astfel începând cu anul 2007 discrepanța înregistrată se afla în continuă creștere, ca pondere și ca valoare absolută (figura 9).

În cadrul interviurilor, reprezentanții IES au menționat că ponderea mică a cheltuielilor FEL din 2008-2009 a fost cauzată de instabilitatea politică și macroeconomică, ce i-a determinat pe funcționarii abilitați să distribuie fondurile cu mai multă precauție.

## **Alocarea Fondurilor Ecologice**

### **Alocarea Cheltuielilor din Fondul Ecologic Național**

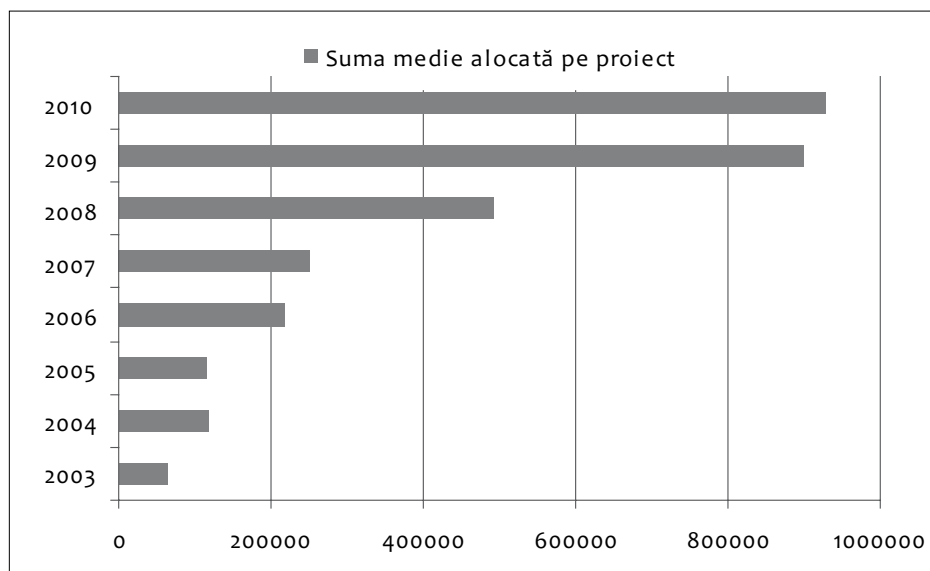
În cadrul acestui subcapitol vor fi analizate tendințele de alocare a fondurilor ce au fost identificate între anii 2003-2010. Primul aspect identificat este faptul că fluctuațiile numărului de proiecte înregistrate de FEN între anii 2003-2010 nu sunt corelate cu majorarea constantă a veniturilor. Astfel, în 2009, an în care au fost înregistrate cele mai mari venituri (figura 8), din FEN au fost finanțate doar 86 proiecte (figura 11), ceea ce constituie o scădere de aproape 70% comparativ cu anul 2006. Ca și scăderea sumei totale de cheltuieli, scăderea numărului de proiecte finanțate se explică prin faptul că Consiliul de Administrare nu a fost convocat pe parcursul ultimelor 4 luni ale anului 2009.

De asemenea, pe parcursul perioadei 2003-2009, au fost înregistrate modificări în structura numărului de proiecte în funcție de bugetul alocat acestora (raportul dintre proiectele cu valoare mai mare și a celor cu valoare mai mică). Dacă în anul 2003 proiectele cu buget mai mare de 300 mii MDL constituiau doar 1% din numărul total de proiecte, în 2010 ponderea acestora a ajuns la 57% din cheltuielile anuale a FEN.

Deși creșterea ponderii proiectelor cu un buget mai mare este parțial explicată de inflație, reprezentanții Ministerului Mediului au confirmat faptul că începând cu 2008 Consiliu de Administrare a acordat preferință proiectelor cu impact și buget comparativ mai mare (figura 11). Această nouă strategie de finanțare constituie o explicație pentru numărul scăzut de proiecte aprobate între anii 2008-2009.

Pentru a stabili legătura între aceste două aspecte este important de menționat că proiectele cu bugete de peste 300 mii MDL sunt de cele mai multe ori derulate în decursul unei perioade de 2-3 ani. Astfel, cu toate că tranșele alocate proiectelor mari sunt înregistrate în contabilitatea cheltuielilor FEN la momentul efectuării plății, proiectele sunt luate în calcul doar în anul în care bugetul lor este aprobat. De exemplu, dacă un proiect planificat pe o perioadă de 3 ani a fost aprobat în 2007, el va figura o singură dată în evidența anuală FEN (doar în evidența pentru anul 2007), chiar dacă tranșele sunt plătite efectiv în decursul anilor 2007-2010.

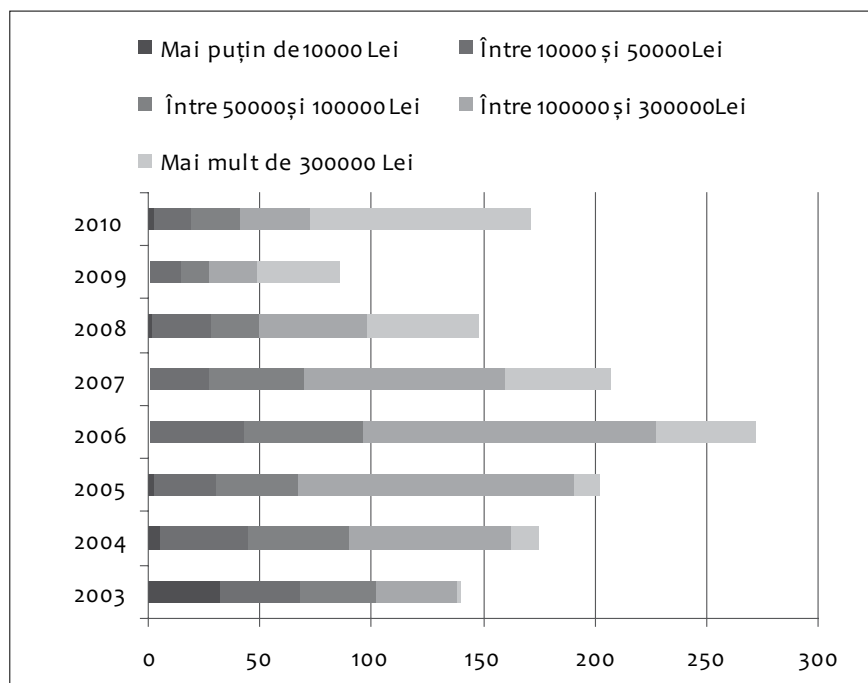
**Figura 10. Valoarea medie a bugetului pe proiect, MDL**



Sursă: Date oferite de reprezentanții Ministerului Mediului;

Tendința de finanțare a proiectelor mai costisitoare se reflectă și în valoarea medie anuală a proiectului (figura 10). În acest sens reprezentanții Serviciului de Evidență și Control al FEN din cadrul Ministerului Mediului au menționat faptul că decizia de a finanța proiecte mai mari a fost luată în 2008, în cadrul ședinței Consiliului de Administrare al FEN. Totuși, decizia nu a fost menționată în careva acte sau regulamente interne FEN (de exemplu, nu figurează în careva procese verbale).

**Figura 11. Proiecte finanțate din Fondul Ecologic Național în funcție de mărimea bugetului, număr de proiecte**



Sursă: Date oferite de reprezentanții Ministerului Mediului;

În Tabelul 8 sunt prezentate cheltuielile FEN distribuite pe domenii de finanțare pentru anii 2006-2009. Cu o pondere ce variază între 40% și 76% din totalul cheltuielilor suportate pe parcursul unui an calendaristic, pe primul loc sunt plasate proiectele ce țin de apă (aprovizionare, epurare, etc.). Al doilea loc este disputat de proiectele de înverzire și proiectele ce țin de deșeuri. Totuși, precum a fost menționat anterior, această ierarhie nu este rezultatul unui plan de cheltuieli, ci rezultatul aplicării principiului „primul venit, primul servit” practicat de către Consiliul de Administrare al FEN.

**Tabelul 8. Cheltuielile Fondului Ecologic Național pe domenii de finanțare, % și milioane MDL**

Milioane LEI	2006		2007		2008		2009		2010	
	%	MDL	%	MDL	%	MDL	%	MDL	%	MDL
<b>Apă</b>	48	28,4	43	22,5	40	28,8	76	59	56	90
<b>Înverzire</b>	15	9	24	12,6	11	8,2	11	8,6	6	9,6
<b>Deșeuri</b>	14	8,2	10	5,2	16	11,7	8	6,3	16	25
<b>Consolidarea Tehnico-materială</b>	12	7,1	8	4,3	5	3,6	1	1,2	2	1,8
<b>Altele</b>	11	6,8	15	7,4	28	20,4	4	2,4	20*	32,5
<b>Total</b>	100	59,5	100	52,2	100	72,8	100	77,5	100	159

Notă: \* - În 2010 ponderea domeniilor ecologice intitulate în tabel „Altele” a fost relativ ridicată datorită cheltuielilor legate de eliminarea consecințelor calamităților naturale;

Sursă: Date oferite de reprezentanții Ministerului Mediului;

Un alt aspect este lipsa unui mecanism clar de primire a personalului, fapt ce s-a soldat cu cheltuieli nejustificate din punct de vedere economic. Așa cum s-a menționat anterior, legislația permite alocarea unei sume din FEN ce nu depășește mai mult de 5% din cheltuielile FEN. Deși

cheltuielile FEN alocate pentru premiarea personalului nu depășesc limita stabilită, în cadrul auditului FEN efectuat de către Curtea de Conturi în 2010 pentru perioada de activitate 2008-2009 s-a stabilit că premiile nu sunt corelate cu careva indicatori de performanță. De cele mai multe ori premiile au fost distribuite angajaților Ministerului Mediului cu ocazia unor sărbători naționale.

### Alocarea cheltuielilor din Fondurile Ecologice Locale

În 2009, exceptând suma alocată Fondului Ecologic Național, mijloacele Fondurilor Locale au fost utilizate preponderent pentru construcția și amenajarea poligoanelor destinate depozitări deșeurilor și pentru întărirea bazei tehnico-materiale a structurii de protecție a mediului, cu ponderi de respectiv 14% și 26% (Tabelul 9).

**Tabelul 9. Structura cheltuielilor Fondurilor Ecologice Locale în perioada 2005-2009, % din total**

Cheltuieli	2005	2006	2007	2008	2009
Transferuri în FEN (30% din veniturile fondului)*	29	34	26	36	40
Elaborarea și implementarea strategiei de regenerare a resurselor naturale	8	0	7	5	0
Construcția, reconstrucția și reutilizarea obiectelor de protecție a mediului	5	6	6	5	4
Construcția și amenajarea poligoanelor pentru depozitarea deșeurilor	9	5	7	4	14
Măsuri sanitare (lichidarea gunoiștilor neautorizate, curățirea izvoarelor, fântânilor lacurilor, etc.)	13	8	12	5	1
Propagarea cunoștințelor ecologice	1	1	4	1	7
Întărirea bazei tehnico materiale a structurii de protecție a mediului	20	39	30	36	26
Premierea inspecțiilor ecologice (până la 5% din veniturile FEL)* și întreținerea serviciilor ecologica economice	6	6	3	4	7
Acțiuni de prevenire și lichidare a consecințelor poluării mediului	2	0	2	1	2
Alte lucrări cu specific local, ce țin de protejarea mediului (până la 15% din veniturile Fondului)*	7	2	3	3	0
<b>TOTAL</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>

Notă: \* - Respectarea limitelor este prezentată în Tabelul 10;  
Sursă: Anuarul IES 2009 „Protecția mediului în Republica Moldova”;

Evoluția sumelor alocate arată că pe parcursul perioadei 2005 – 2009 a scăzut simțitor ponderea cheltuielilor alocate măsurilor sanitare (lichidarea gunoiștilor neautorizate, curățirea izvoarelor, fântânilor lacurilor, etc.), și totodată a crescut cea destinată pentru propagarea cunoștințelor ecologice. Deoarece funcționarii IES nu au confirmat o careva schimbare în prioritățile de alocare a fondurilor, constatăm că modificările în ponderile alocate pe diferite tipuri de proiecte au avut un caracter ad-hoc.

**Tabelul 10. Structura cheltuielilor pe destinații reglementate din Fondurile Ecologice Locale în perioada 2005-2009, % din total venituri**

Anul	2005	2006	2007	2008	2009
Transferuri în FEN (30% din veniturile fondului)	23	23	21	23	17
Premierea inspecțiilor ecologice (până la 5% din veniturile FEL) și întreținerea serviciilor ecologica economice	4	3	2	2	3
Alte lucrări cu specific local, ce țin de protejarea mediului (până la 15% din veniturile Fondului)	5	1	2	1	0

Sursă: Anuarul IES 2009 „Protecția mediului în Republica Moldova”;

Analiza cheltuielilor restricționate de legislație (transferuri în FEN, premierea inspecțiilor ecologice și alte lucrări cu specific local) este prezentată în Tabelul 10. Astfel, din tabel se observă că pe parcursul perioadei 2005-2009 din FEL au fost transferate între 17% și 23% din totalul veniturilor, ceea ce este contrar prevederilor legii care prescrie că 30% din venituri trebuie să fie transferate în FEN.

## Concluzii

Per ansamblu, mecanismul de management al cheltuielilor FEN are un șir de deficiențe funcționale ce periclitează implementarea unor proiecte cu efect sinergic. Cea mai mare problemă de gestiune a cheltuielilor este lipsa unui program de cheltuieli ce ar sincroniza strategiile naționale de mediu cu mecanismul de selecționare a proiectelor finanțate din FEN.

Datele oferite de Ministerul Mediului demonstrează că tendințele de creștere / descreștere a cheltuielile FEN nu sunt corelate cu veniturile. În anii în care aceste discrepanțe au fost deosebit de pronunțate (2008 și 2009) au avut loc evenimente majore ce au distorsionat mecanismul de planificare și executare a cheltuielilor.

Lipsa unui plan de distribuție a cheltuielilor pe domenii de finanțare constituie un alt neajuns al gestionarii FEN. Mai mult decât atât, în forma sa actuală mecanismul de alocare a mijloacelor financiare FEN pe proiecte nu poate să susțină strategiile ecologice naționale. Drept rezultat fondurile ecologice sunt distribuite beneficiarilor în baza principiului „primul venit, primul servit”.

Cheltuielile FEN sunt contabilizate pe categorii ce nu permit o evaluarea a sumelor alocate pe sub-sectoare de proiecte (în funcție de impactul ecologic). Chiar și în asemenea formă datele cu privire la veniturile și cheltuielile FEN pentru anii trecuți nu poate fi obținută de la contabilitatea Ministerului Mediului, acestea nefiind disponibile nici în formă electronică, nici pe suport de hârtie.

Premiile achitate din FE nu au la baza anumite criterii sau indicatori de performanță. Astfel, cu toate că ponderea acestor cheltuieli nu a depășit limitele stabilite de legislație, premiile nu pot fi justificate economic.

# 7. Ciclul de proiect

*Capitolul prezintă mecanismul de selecție a proiectelor finanțate din fondurile ecologice. De asemenea, aici se regăsește o evaluare a tipurilor de beneficiari și implicațiilor operaționale ce survin în cadrul derulării proiectelor cu fiecare tip de beneficiari.*

## **Etapile proiectului finanțat din Fondul Ecologic Național**

Proiectele finanțate din FEN sunt selectate în cadrul câtorva etape de evaluare ce în totalitate constituie ciclul de proiect (el este prezentat schematic în figura 12).

În prima fază a ciclului de proiect secretariatul FEN recepționează documentația proiectelor. Potențialii beneficiari, trebuie să depună un set de documente însoțite de cererea de finanțare la secretariatul FEN. Lista obligatorie de documente care variază în funcție de sub-sectorul în care se încadrează proiectul, este publicată în Ghidul beneficiarului care este accesibil publicului larg pe pagina oficială a Ministerului Mediului.

Ghidul beneficiarului conține o listă cu 7 sub-sectoare în care trebuie să se încadreze proiectele propuse pentru finanțare. Sub-sectoarele au fost definite de către funcționarii Serviciului de Evidență și Control al FEN din cadrul Ministerului Mediului cu scopul de a îndruma potențialii beneficiari ai FEN. Sub-sectoarele menționate în ghid sunt:

- Soluționarea problemelor ecologice asociate cu dezvoltarea durabilă a sistemelor de epurare a apelor reziduale, canalizare și aprovizionare cu apă;
- Gestionarea deșeurilor;
- Extinderea fondului forestier;
- Investigații științifice în domeniul protecției mediului;
- Informare și conștientizare ecologică;
- Prevenirea sau lichidarea consecințelor calamităților naturale;
- Protecția biodiversității.

Cu toate ca ghidul are rolul de a orienta beneficiarii și a le oferi o listă comprehensivă a proiectelor finanțate din fondurile ecologice, aceasta nu reflectă prioritățile ecologice stabilite la nivel de Minister. În esență ghidul se rezumă la enumerarea listei de documente ce trebuie prezentate de către beneficiar, și la o scurtă descriere a procedurii de selecție.

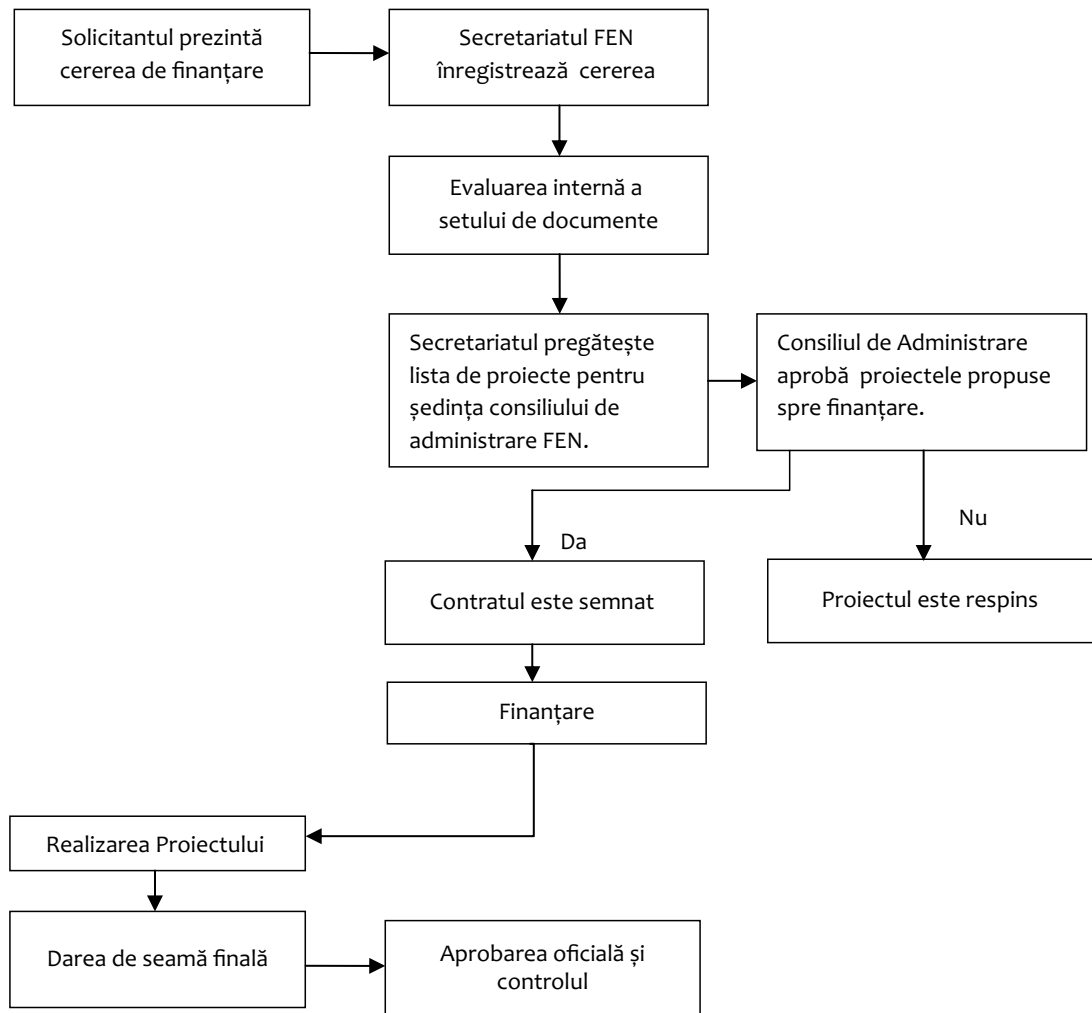
La etapa a doua a ciclului de proiect este efectuată analiza proiectelor înaintate de către beneficiari. Documentația proiectelor este analizată de către experți angajați de către Ministerul Mediului în bază de contract de prestare servicii. Criteriile de care se ghidează echipa de evaluare a proiectelor sunt:

- Efectul ecologic, bine definit, evident și concret măsurabil;
- Disponibilitatea de toate documentele necesare;
- Corespunderea activităților proiectului cu prioritățile fondului;
- Durabilitatea și continuitatea activităților;

- Posibilitatea realizării proiectului în zona respectivă cu potențialul uman și tehnic indicat;
- Existența cotei de participare (contribuția financiară);
- Aportul proiectului la educația ecologică a populației și promovarea politicii de protecție a mediului;
- Riscurile proiectului.

Aceste criterii sunt prezentate în „Formularul de expertiză a proiectului”. Expertul poate bifa una din trei opțiuni corespunzătoare fiecărui criteriu: îndeplinit pe deplin, îndeplinit parțial sau deloc. Fiecărei variante de răspuns îi este alocat un număr de puncte, care sunt ulterior însumate și menționate într-o casetă specială la finalul formularului. De asemenea, formularul conține o secțiune în care expertul poate sugera modalități de îmbunătățire a proiectului. Decizia expertului, atât favorabilă, cât și nefavorabilă, trebuie argumentată în ultima secțiune a formularului.

**Figura 12. Gestionarea ciclului de proiecte în Fondului Ecologic Național**



Sursă: Ghidul Beneficiarului publicat pe pagina oficială a Ministerului Mediului



În cadrul interviului cu funcționarii Serviciului de Evidență și Control al FEN au fost analizate formularele de expertiză a proiectului. La această etapă am stabilit că experții implicați în evaluarea proiectelor nu utilizează sistematic metoda punctajului în estimarea proiectelor.

Formularele de expertiză a proiectelor sunt ulterior prezentate în cadrul ședinței Consiliului de Administrare FEN. Potrivit afirmațiilor membrilor Consiliului de Administrare al FEN în decursul unei ședințe (ce poate dura până la 4 ore) aceștia pot revizui până la 80 de proiecte înaintate spre finanțare. În luarea deciziei de aprobare sau respingere a proiectelor, Consiliul se ghidează preponderent de concluziile experților antrenați în evoluarea proiectelor. Totuși dosarele integrale a proiectelor sunt puse la dispoziția membrilor, ce pot să evalueze sau să verifice independent concluziile experților.

După examinarea proiectelor la ședința Consiliului de Administrare al FEN, secretariatul informează solicitantii despre decizia luată. Pentru a încheia Contractul de finanțare, beneficiarii proiectelor aprobate urmează să prezinte la FEN un Certificat de confirmare a rechizitelor bancare eliberat de către banca sau trezoreria care îi deservește (pentru primării, certificatul conține și Contul extrabugetar de venituri).

La încheierea fazei de finanțare și implementare a proiectului, beneficiarul este obligat să prezinte raportul financiar intermediar și final. Raportul financiar intermediar va fi prezentat după utilizarea primei tranșe din FEN, iar Raportul financiar final va fi prezentat timp de 10 zile după expirarea termenilor stabiliți în contract.

Evaluarea proiectelor ce sunt preconizate pentru o perioadă mai îndelungată (1-3 ani) este efectuată periodic în decursul derulării acestora, dar și imediat după ce acesta a fost încheiat. În cazul în care proiectul este preconizat pe o perioadă mai scurtă de timp evaluarea are loc doar la finalul proiectului. Îndeplinirea obligațiilor contractuale este verificată atât în baza documentației prezentate de către beneficiar, cât și în baza rezultatelor evaluării pe teren.

Evaluarea pe teren este efectuată de către inspectorii afiliați inspectoratelor ecologice raionale. Rezultatele acestei evaluări sunt prezentate la Serviciul de Evidență și Control al FEN. Totuși potrivit afirmațiilor reprezentanților Curții de Conturi, ce au efectuat auditul FEN pe anii 2008-2009, inspectorii nu sunt obiectivi în estimarea situației realiste a lucrărilor. Problema evaluării rezultatelor este agravată și de lipsa expertizei tehnice de care dau dovadă inspectorii ecologici, în deosebi în cadrul evaluării unor proiecte ce implică construcțiile capitale.

Reprezentantul Curții de Conturi intervievat în cadrul elaborării prezentului studiu a mai menționat că, în opinia lui, Serviciul de Evidență și Control al FEN nu dispune de suficient personal (atât permanent, cât și angajat temporar) pentru procesarea volumului de proiect ecologice înaintate spre analiză.

În cadrul discuțiilor cu reprezentanții Ministerului Mediului s-a stabilit că estimarea periodică a impactul agregat pe care l-au avut mai multe proiecte finanțate din FEN și orientate spre soluționarea unei probleme particulare nu este efectuată. Lipsa de monitorizare periodică a indicatorilor ecologici constituie un impediment major în estimarea eficienței politicii ecologice promovate de către Ministerul Mediului. În aceste condiții prioritățile și politicile stabilite nu pot fi ajustate la situația ecologică reală.

## **Beneficiarii Fondului Ecologic Național**

În ultimii ani au avut loc multe dezbateri în legătură cu statutul beneficiarilor ce pot solicita granturi din FEN. Potrivit regulamentelor emise de Ministerul Mediului (Hotărârea nr. 988 despre aprobarea regulamentului privind fondurile ecologice, Ghidul beneficiarului), beneficiarii FEN pot fi atât instituțiile publice și ONG, cât și întreprinderile. Totuși, legea nr. 1515 privind protecția mediului înconjurător menționează că propunerile de proiecte pot fi înaintate doar de „organele

centrale de specialitate ale administrației publice, autoritățile administrației publice locale, organizații obștești”.

În opinia reprezentanților Curții de Conturi ce au efectuat auditul activității FEN din 2008-2009, practica de a încheia contracte cu întreprinderi nu doar contravine legislației în vigoare, dar și constituie un impediment în eficientizarea mecanismului de management și supervizare a proiectelor. Acest neajuns se datorează faptului că practica de contractare directă a întreprinderilor de către FEN elimină o etapă a ciclului de proiect orientată spre minimizarea cheltuielilor alocate pe proiect, mai precis, etapa achizițiilor publice.

Cu toate că mecanismul de finanțare practicat de către Ministerul Mediului are un șir de deficiențe ce urmează a fi evaluate în acest subcapitol, este necesar de menționat că finanțarea directă a proiectelor înaintate de către companii este aplicată cu succes de multe state în care operează fonduri ecologice. Elementul cheie ce determină succesul acestor proiecte de exemplu în Polonia, este aplicarea cofinanțării de rând cu diferite tipuri de creditare. În Moldova, însă, cea mai practică formă de finanțare din FEN este acordarea granturilor.

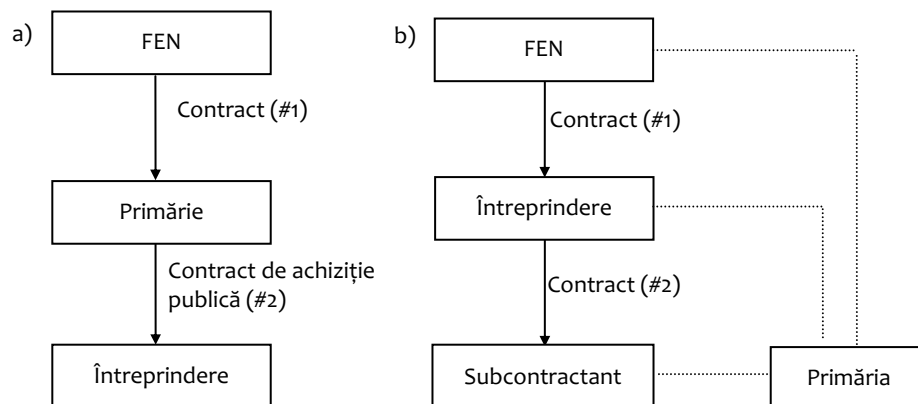
În figura 13 sunt prezentate două variante a derulării proiectului în funcție de beneficiarul contractat de către FEN. În schema a) este prezentată situația în care FEN încheie contractul cu o instituție publică (în schemă figurează denumirea „Primăria”). În prima fază a acestui scenariu primăria anunță un tender adresat agenților economici. După recepționarea propunerilor funcționarii primăriei selectează cel mai eficient proiect. În faza următoare primăria depune la secretariatul FEN dosarul cu documente necesare pentru a obține un grant. Ulterior ciclul de proiect evoluează în conformitate cu algoritmul prezentat grafic în figura 13.

Contractul de achiziție publică împuternicește primăria să monitorizeze toate etapele de implementare a proiectelor. Totodată, fiind beneficiar direct al FEN, instituția publică va avea obligația de a depune raportul de executare a lucrărilor efectuate de compania contractată.

Schema (b) a figurii 13 descrie situația în care o întreprindere înaintează independent pachetul de documente către secretariatul FEN și odată ce grantul este obținut, subcontractează una sau mai multe întreprinderi pentru executarea lucrărilor descrise. După obținerea grantului întreprinderea solicitantă nu organizează un tender, ceea ce elimină procesul de selectare a celor mai fezabile opțiuni. Mai mult decât atât, fiind lipsită de careva pârghii contractuale, primăria nu are dreptul să supervizeze și să evalueze derularea proiectului. În aceste condiții, sarcina evaluării pe teren rămâne în totalitate pe seama inspectorilor ecologici care nu reușesc să verifice decât o fracție din lucrările executate. Desigur, rezultatele proiectelor sunt raportate și evaluate de către Serviciului de Evidență și Control al FEN. Totuși, precum au confirmat rezultatele auditului FEN pentru perioada anilor 2008-2009 efectuat de Curtea de Conturi, în numeroase cazuri rapoartele de executare a proiectelor nu reflectă starea reală a lucrurilor.

Desigur, este posibil și scenariul în care o companie înaintează o solicitare de finanțare a proiectului pe care intenționează să-l implementeze independent, fără a recurge la subcontractare. Dacă în asemenea circumstanțe compania nu dispune de mijloacele financiare necesare pentru derularea unui proiect fezabil, grantul este o soluție optimală pentru finanțarea lui. Totuși, pentru a elimina situația în care lucrările sunt delegate unui alt agent economic, acordarea grantului pentru companii trebuie condiționată printr-o prevedere contractuală.

**Figura 13. Mecanisme de alocare și supervizare a proiectelor**

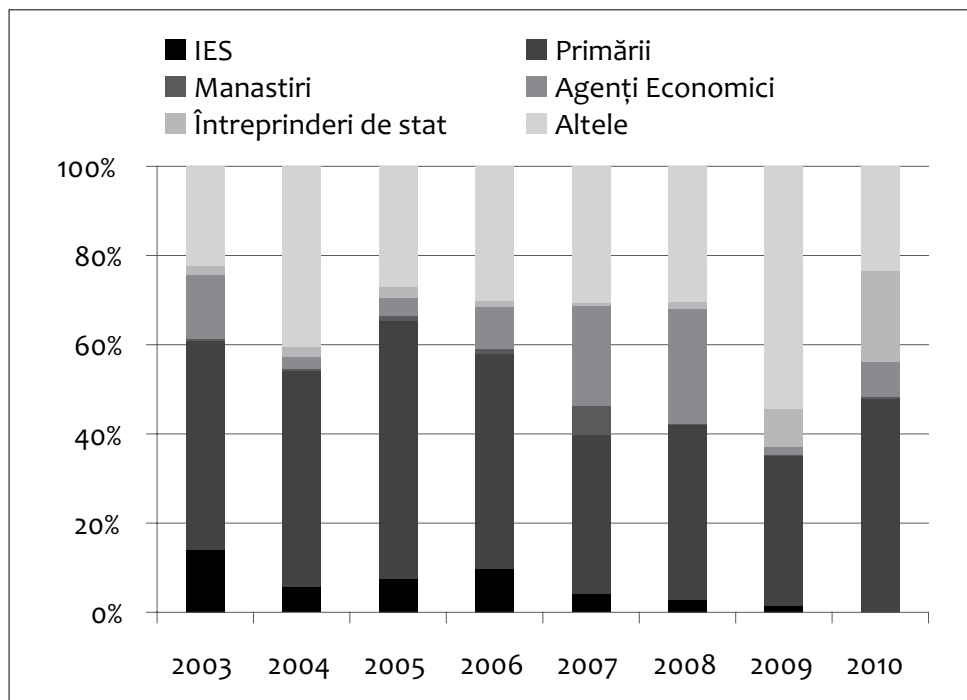


Sursa: evaluările autorilor;

O alternativă acordării de granturi ar fi utilizarea altor opțiuni de finanțare menționate în Hotărârea de Guvern nr. 988, mai exact împrumuturi preferențiale fără dobândă bonificată, garanții pentru împrumuturi, subvenții pentru plata dobânzilor la creditele acordate organizațiilor ce au contractat credite bancare pentru proiecte de protecție a mediului. Totuși, în cadrul interviurilor cu reprezentanții Ministerului Mediului au menționat că aceste tipuri de finanțare nu sunt practicate.

În cadrul interviului, reprezentanții Ministerului Ecologiei au menționat că întreprinderile continuă să primească granturi din FEN. Mai mult de cât atât, în pofida obiecțiilor Curții de Conturi, întreprinderile sunt în continuare menționate în “Ghidul beneficiarului” ca beneficiari acceptați ai FEN.

**Figura 14. Fondurile alocate unor categorii de beneficiari ai Fondului Ecologic Național, anii 2003-2010, % din total**



Note: În categoria "Altele" intră beneficiari precum, școli, instituții de cercetare, ONG-uri, spitale etc. În categoria "Agenți economici" nu intră întreprinderile de stat (prezentate separat);  
Sursă: Date oferite de Ministerul Mediului;

În figura 14 este prezentată ponderea fondurilor alocate pe categorii de beneficiari între anii 2003-2010 din FEN. O pondere ce s-a menținut mai mult sau mai puțin constantă pe parcursul perioadei respective este cea a proiectelor înaintate de primării (aceasta a variat între 35-55%). Categoriile de beneficiari ce au înregistrat o variație drastică în ponderea sumelor alocate sunt Întreprinderile de stat, Agenții economici și Inspectoratul Ecologic de Stat. Destul de evidentă în ultimii ani este tendința de a finanța proiecte înaintate de Întreprinderi de stat (ponderea respectivă a crescut de la 1% în 2008 la 20% în 2010). Perioada 2008-2010 a fost marcată de o scădere concomitentă a ponderii fondurilor alocate altor agenți economici (companii ce nu se află în proprietatea statului). Astfel, agenții economici ce în 2008 primeau 28% din cheltuielile FEN au ajuns să primească doar 8% în 2010.

## Ciclul de proiecte: Fondurile Ecologice Locale

Selectarea proiectelor finanțate din FEL este efectuată de Consiliile de Administrare din teritoriu ținându-se cont de soldul disponibil și de necesitatea implementării unui anumit proiect. În prezent resursele financiare sunt alocate de către Inspectoratul Ecologic de Stat ce transferă fondurile FEL pentru finanțarea proiectele aprobate de către Consiliile de Administrare raionale. Datele cu privire la veniturile și sumele disponibile FEL sunt actualizate regulat de către IES și puse la dispoziția Consiliilor de Administrare FEL.

Totuși disocierea managementului de venituri FEL și puterii decizionale are unele implicații negative. Astfel, din discuțiile cu Președinții câtorva raioane vizitate în cadrul studiului rezultă în mod clar că de multe ori administrația raională nici nu este la curent cu existența FEL, în pofida

faptului că unul din vicepreședinții raionului este în mod obligatoriu vicepreședintele Consiliului de Administrare a FEL. Acest rezultat este cu atât mai surprinzător în cazul în care observăm listele de proiecte publicate de Inspectoratul Ecologic de Stat. Listele explicit menționează realizarea lucrărilor în raioanele ce nu sunt informate de posibilitățile și mijloacele oferite de FEL.

O altă problemă identificată ce ține de ciclul proiectelor finanțate din FEL este lipsa unei etape de informare a publicului cu privire la posibilitățile de finanțare. Drept rezultat, proiectele propuse spre finanțarea FEL survin din cercuri restrânse de întreprinderi și instituții. În aceste condiții diversitatea proiectelor înaintate spre finanțare este foarte limitată.

## Concluzii

Legislația confuză și controversată ce reglementează funcționarea FEN rămâne un impediment major în calea eficientizării întregului mecanism de alocare a fondurilor.

Proiectele înaintate spre finanțare sunt evaluate și selectate în cadrul câtorva etape, menite să identifice toate eșecurile potențiale a proiectelor. Deși verdictul experților are un impact considerabil asupra deciziei finale, acesta poate fi neglijat de către membrii Consiliului de Administrare al FEN.

Lipsește un mecanismul de verificare a beneficiarilor și a proiectelor anterioare derulate cu aceștia (secretariatul FEN nu are o „listă neagră” cu întreprinderile / instituțiile ce nu au îndeplinit obligațiile în proiectele trecute). Astfel, există riscul de a finanța beneficiari care nu au respectat cerințele de raportare sau nu și-au îndeplinit obligațiile în cadrul unor proiecte anterioare.

Din interviurile cu funcționarii Serviciului de Evidență și Control rezultă că proiectele sunt selectate în baza principiului „primul venit, primul servit”. Aplicarea acestui principiu duce la o implementare arbitrară a proiectelor în diferite sub-categorii, un lucru care este activ descurajat de Ghidul Fondurile Ecologice elaborat pentru economiilor în tranziție în 1995 la Sankt-Petersburg.<sup>1</sup>

Instrumentele financiare prevăzute de legislație implică mai multe alternative ce până în prezent nu au fost utilizate de către FEN. Totuși aceste instrumente au un potențial considerabil, mai ales în cazul finanțării proiectelor înaintate de către agenți economici.

<sup>1</sup>“The St Petersburg Guidelines on Environmental Funds in the Transition to a Market Economy”, Organisation for Economic Co-operation and Development, 1995

# 8. Controlul public și politic asupra Fondurilor Ecologice

Performanțele Fondurilor Ecologice sunt într-o legătură directă cu măsura în care este asigurată transparența și controlul, inclusiv cel extern, asupra activităților și rezultatelor fondurilor. În acest capitol se vor prezenta principalele aspecte ce țin de asigurarea transparenței și controlului extern al Fondurilor Ecologice.

## Transparența Fondurilor Ecologice

Asigurarea transparenței<sup>1</sup> în activitatea Fondurilor Ecologice nu este doar o cerință legală, formală, ca pentru alte instituții publice, ci înainte de toate este o condiție, un instrument de sporire a eficienței utilizării resurselor FE. Transparența este cea care trebuie să ajute la crearea unei competiții reale în stabilirea priorităților, repartiția fondurilor pe aceste priorități, competiția proiectelor pentru resursele limitate și, de asemenea, aceasta contribuie la evaluarea mai obiectivă a rezultatelor și impactului. Cu alte cuvinte, fără un înalt nivel al transparenței nu este posibilă o activitate eficientă a FE.

Este necesar de menționat că asigurarea transparenței în gestionarea FE este expres menționată ca atribuții ale organelor de administrare, precum și a celor executive în Regulamentul din anul 2005. Un element instituționalizat al asigurării transparenței este și compoziția CA, în care un membru este numit de către organizațiile neguvernamentale de mediu.

Principalul instrument în asigurarea transparenței utilizat de FEN este pagina proprie de pe pagina web a Ministerului Mediului, precum și prin componența CA care este format din reprezentanți a mai multor autorități, inclusiv al autorităților centrale (cazul FEN) sau locale (cazul FEL) și un membru din parte societății civile. De asemenea, există și alte instrumente care nu aparțin FEN, însă asigură transparența acestuia, cum ar fi paginile web a Ministerului Mediului și a Ministerului Finanțelor. Aici se poate de menționat și activitățile de asigurare a transparenței în procesul decizional în cazul elaborării politicilor și a actelor normative, efectuate, în primul rând, de Ministerul Mediului.

Pentru a analiza subiectul transparenței referitor la FE vom menționa cele mai importante momente și funcții în activitatea FE în care transparența este fundamentală. Acestea sunt: (a) colectarea resurselor; (b) stabilirea politicilor de mediu; (c) stabilirea priorităților; (d) alocarea resurselor pe proiecte; (e) rezultatele proiectelor; (f) rezultatele fondurilor; și (g) impactul obținut. De asemenea, este necesar de menționat că analiza ce va urma se referă la Fondul Ecologic Național.

<sup>1</sup> *Transparență* – oferirea, în vederea informării în mod deschis și explicit, de către autoritățile publice care cad sub incidența prezentei legi a tuturor informațiilor privind activitatea lor și consultarea cetățenilor, asociațiilor constituite în corespundere cu legea, altor părți interesate în procesul de elaborare și de adoptare a deciziilor. (Legea 239 din 13.11.2008 privind transparența în procesul decizional).

**Tabelul 11. Transparența la diferite etape de activitate a Fondurilor Ecologice**

	<b>Etape</b>	<b>Comentarii</b>
a)	Colectarea resurselor	FE practic nu prezintă informații privind colectarea resurselor. În acest proces sunt mai mult implicate instituțiile în sarcina căror nemijlocit intră funcția de colectare, Serviciul Vamal și IES. MF publică informații referitoare la FE ca componente a bugetului de stat, însă începând cu 2009 a restrâns informația doar la nivelul de volum total al FEN, fără prezentarea structurii veniturilor după sursă. De asemenea, este slab dezvoltată comunicarea și informarea la etapa formării structurii plăților și fundamentării volumului acestora.
b)	Stabilirea politicilor de mediu	Stabilirea politicilor de mediu este prerogativa MM și prin urmare acesta este responsabil de asigurarea transparenței la această etapă.
c)	Stabilirea priorităților	Nu există evidențe din care am putea face concluzia că FEN sau MM execută această funcție într-un mod transparent, cu excepția discutării anumitor subiecte izolate în CA, unde există un membru din parte societății civile.
d)	Alocarea resurselor pe proiecte	Pe pagina FEN al paginii web al MM este publicat Ghidul în care este prezentată informația privind modalitatea de aplicare pentru solicitarea finanțării: ce este FEN, beneficiarii eligibili, domeniile, criteriile de selectare, formulare. La CA la invitație pot participa solicitanții. Lista solicitărilor și rezultatele nu se publică. Deciziile și subiectele discutate la CA nu se publică.
e)	Rezultatele proiectelor	Nu se publică.
f)	Rezultatele activității FEN	Rapoartele privind activitatea FEN nu există, sau/și sunt într-o formă inacceptabilă. Nu se publică. Doar rezultatele de executare a FEN ca parte a bugetului de stat, o informație foarte sumară pe pagina MF sau alte rapoarte. Nu există dezbateri publice privind activitatea FEN.
g)	Impactul obținut	Se menționează doar ocazional.

Sursa: evaluarea autorilor;

După cum se poate observa, la anumite capitole FEN are dezvoltate careva instrumente prin care să poată asigura un anumit nivel de transparență. Însă, nivelul de transparență asigurat în prezent încă nu este suficient pentru ca să creeze efectele așteptate privind eficiența utilizării FE. Acest proces este mai curând unul formal, care permite și facilitează comunicarea cu solicitanții în procesul de primire a aplicațiilor. Accesul la informațiile activității FEN se asigură în limitele generale, adoptate de Ministerul Mediului.

Dacă referitor la FEN lucrurile privind transparența sunt relativ clare - există careva instrumente prin care se poate realiza, există și o anumită experiență și preocupare pentru acest subiect - apoi în ce privește FEL, aici lucrurile sunt mai complicate. Vizibilitatea FEL este redusă la toate etapele de activitate ale acestora, cu singura excepție - publicarea anuală a proiectelor finanțate din fiecare FEL ca parte componentă a raportului IES.

Totodată, deoarece într-o anumită formă în cadrul FE are loc o competiție pentru fonduri, accesul la informație, precum și asigurarea transparenței trebuie să fie în detalii descrisă într-un document separat sau să se conțină în Regulamentul privind administrarea FE. În document, de asemenea, trebuie să fie menționate și informațiile care nu pot fi divulgate, precum și formele prin care se asigură comunicarea cu solicitanții de finanțare.

## Controlul extern

Pe parcursul ultimilor 10 ani, într-o formă mai largă sau restrânsă, Fondurile Ecologice au fost verificate sub aspectul regularității de către Curtea de Conturi. Totuși, este necesar de menționat că controalele efectuate de CC nu întotdeauna au avut în atenție în mod exclusiv FE, ci deseori au fost verificate ca parte componentă a unor misiuni de control mai ample (de exemplu, control al fondurilor extrabugetare sau al activității Ministerului Mediului). O altă caracteristică a acestor controale este că Curtea de Conturi a acordat o atenție sporită FEN, în timp ce FEL au rămas, cumva, în umbră.

De regulă, verificările efectuate de Curtea de Conturi sunt complexe, acestea au avut în atenție aspecte legale, evidența contabilă, utilizarea resurselor, acumularea resurselor (mai puțin), precum și, în unele cazuri, atingând aspectele de eficiență și organizare. Rapoartele efectuate de Curtea de Conturi sunt publice, iar prescripțiile din hotărârile acesteia - obligatorii pentru a fi executate. Totodată, practic aceleași încălcări sau probleme au fost constatate din an în an, fără ca lucrurile să se îmbunătățească. Prin urmare, prejudiciul adus în rezultatul acestor încălcări a crescut odată cu creșterea volumului FE.

De asemenea, la sesizarea Curții de Conturi sau a altor organe, inclusiv a Ministerului Mediului, au avut loc verificări din partea Centrului pentru Combaterea Crimelor Economice și Corupției sau a Ministerului Afacerilor Interne. Controalele efectuate de aceste organe au avut un caracter tematic, focusate asupra unor anumite proiecte, operațiuni sau beneficiari. Prin urmare, acestea au avut mai mult un caracter de investigație pentru elucidarea anumitor situații sau recuperarea sumelor.

Principalele lacune depistate de controalele CC se pot clasifica în câteva grupe:

- ❑ activitatea insuficientă a CA și a MM în ce privește definirea priorităților de finanțare, stabilirea criteriilor după care se selectează proiectele și menționării în procesele verbale a motivelor ce au stat la baza aprobării sau respingerii proiectelor, evaluarea corectă a rezultatelor și impactului proiectelor finanțate, monitorizarea acestora;
- ❑ alocarea fondurilor din FE cu încălcarea prevederilor stipulate în documentele de reglementare;
- ❑ probleme legate de evidența contabilă;
- ❑ utilizarea de către beneficiari a fondurilor nu în conformitate cu destinația din proiect;
- ❑ deturnarea mijloacelor de către beneficiari sau executori;
- ❑ nerealizarea scopurilor proiectelor implementate;
- ❑ lipsa unui control intern efectiv privind activitatea și rezultatele FEN;
- ❑ neîncasarea veniturilor, inclusiv de la FEL;
- ❑ probleme legate de disciplina financiară.

Prin urmare, se poate observa că problemele depistate acoperă aproape tot spectrul de activități ale FEN. Însă, este necesar de menționat că gama de probleme prezentate mai sus se datorează în special controlului efectuat de Curtea de Conturi pentru anii 2008-2009 și a celui pentru 2007. Verificările anterioare nu au fost atât de complexe, acestea referindu-se de regulă la aspectele ce țineau de respectarea formală a legislației și regulamentelor, însă în fond scoteau în evidență existența unor grave probleme în administrarea FE.

Constatările auditului FEN pentru anii 2008-2009 au fost bazate pe verificarea a 38 de proiecte în valoare totală de 44,3 milioane MDL<sup>1</sup>. În rezultatul acestor verificări au fost constatate încălcări legate de efectuarea cheltuielilor neîntemeiate în valoare de 1,7 milioane MDL și utilizarea mijloacelor contrar destinației în sumă de 5,9 milioane MDL, ceea ce constituie circa 3,8% și, respectiv, 13,3% din volumul finanțării verificate. De asemenea, pentru un volum de lucru de circa 4,9 milioane MDL există nereguli în procesele verbale de execuție a lucrărilor, ce constituie circa 11%. Dacă la aceste cifre se mai adaugă și alte încălcări care periclitează eficiența și eficacitatea utilizării fondurilor, atunci putem constata că o parte considerabilă din fond este utilizată ineficient.

În rezultatul verificărilor, Curtea de Conturi a emis hotărârile respective prin care s-a cerut în repetate rânduri Ministerului Mediului eliminarea problemelor depistate. Cu toate acestea, se

<sup>1</sup> Curtea de Conturi a Republicii Moldova, Hotărârea nr. 53 din 21 mai 2010 privind Raportul auditului Fondului Ecologic Național pe perioada anilor 2008-2009.



poate observa o rezistență uimitoare a Ministerului în ceea ce privește perfecționarea activității FE și lichidarea problemelor depistate. Mai curând, se încerca rezolvarea cazurilor concrete în care au fost depistate nereguli, de exemplu, recuperarea mijloacelor sau transmiterea cazului în atenția organelor abilitate, însă foarte puțin s-a încercat să se facă pentru a rezolva problemele sistemice ce au generat aceste probleme.

Această situație scoate în evidență probleme serioase în ce privește realizarea sau asumarea responsabilităților. Deseori responsabilitățile nu sunt atribuite individual, chiar și atunci când acest lucru este posibil, caz în care este cu mult mai dificil de sancționat persoanele vinovate. În altă ordine de idei, această situație permite ca rezultatele controalelor Curții de Conturi să devină eficiente atunci când controlul dat este urmat de intervenții din partea primelor persoane în stat.

## Concluzii

Constatarea cea mai importantă este că transparența este văzută de către instituțiile implicate în gestionarea Fondurilor Ecologice mai curând ca ceva necesar de respectat doar în virtutea prevederilor cadrului legislativ, și nu ca un instrument voluntar pentru a spori eficiența fondurilor. Asigurarea transparenței nu este o preocupare permanentă în cadrul Fondurilor Ecologice. De altfel, Fondurile nu au politici proprii, descrise în proceduri și recomandări detaliate privind asigurarea acesteia.

Nivelul jos de transparență este una din cauzele ce conduc la diluarea responsabilității privind rezultatele Fondurilor Ecologice. De asemenea, aceasta permite influențe politice de moment în luarea deciziilor privind alocarea resurselor fondurilor ce periclitează utilizarea eficientă a banilor publici.

În același timp, lipsa procedurilor privind transparența în activitatea Fondurilor Ecologice creează dificultăți și în ceea ce privește păstrarea „confidențialității” unor informații în procesul de selectare a proiectelor. În aceste condiții se pot avantaja sau dezavantaja anumite proiecte în funcție de volumul de informație care se pune la dispoziție solicitanților. De asemenea, instrumentele existente prin care se asigură procesul de transparență nu cuprind toate etapele importante ale activității Fondurilor Ecologice și necesită o dezvoltare substanțială.

Cel mai important și sistematic control al Fondurilor Ecologice a fost efectuat de către Curtea de Conturi. Însă, chiar dacă controlul extern a avut loc cu regularitate, și chiar dacă acestea au depistat o bună parte din problemele pe care le au Fondurile Ecologice în activitatea sa, acestea nu s-au finalizat cu măsuri prin care performanțele să se îmbunătățească. Acest lucru se datorează unei inadmisibile ignorări a prescripțiilor din hotărârile Curții de Conturi.

## 9. Concluzii generale și recomandări

Fondurile Ecologice în Republica Moldova au devenit un instrument important în finanțarea politicilor de mediu și în viitorul apropiat acesta nu are alternativă viabilă. Totodată în activitatea Fondurilor Ecologice există serioase curențe care diminuează considerabil eficiența și eficacitatea mijloacelor publice, inclusiv și prin pierderi financiare directe. Prin urmare sunt necesare măsuri consistente privind sporirea performanței fondurilor ecologice. Recomandările de mai jos vin să amelioreze activitatea Fondurilor Ecologice prin reformarea substanțială a modului de organizare și reglementare, precum și îmbunătățirea aspectelor ce țin de guvernare și managementul operațional al acestora.

### Organizarea și reglementarea

Ținând cont de faptul că problemele ce decurg din reglementarea Fondurilor Ecologice sunt de natură sistemică, eliminarea acestora separat, una câte una, în viziunea noastră, nu este calea cea mai bună de urmat. O abordare integră a subiectului pare a fi una mai potrivită. Pentru aceasta, în primul rând este necesar de elaborat un concept al sistemului de Fonduri Ecologice în Republica Moldova. Conceptul (un document scurt de 3-5 pagini) trebuie să stabilească un echilibru între aspectele politice, tehnice, financiare și legale existente la moment, echilibru care ar asigura o activitate eficientă a Fondurilor în realizarea politicilor de mediu. Prin urmare, elaborarea Conceptului este un proces în care trebuie implicați experții și persoanele cu funcții politice relevante. Cele mai importante aspecte ce trebuie luate în considerație și găsite soluții sunt:

- ❑ În conformitate cu politicile de mediu de revizuit scopul, obiectivele și sarcinile FE și, în consecință, formele de finanțare a proiectelor (în funcție de domeniu, prioritate, dimensiune, beneficiar). Acordarea de granturi este de dorit să devină doar unul din instrumentele posibile de finanțare a proiectelor de către beneficiari, totodată în anumite domenii această formă poate rămâne unica;
- ❑ Este necesar de reevaluat sistemul de FE cu două nivele. Această decizie se va lua ținând cont de factorii politici, performanțele FEL și de recomandările privind dimensiunile optime pentru FEL ce ar asigura o activitate eficientă. Totodată, considerăm că păstrarea sistemului de FE în structura actuală nu este rezonabilă, în special în ceea ce privește numărul FEL;
- ❑ În cazul în care se va decide (inclusiv și din considerente politice) menținerea sistemului de FE cu două nivele, este necesar de stabilit principiile de constituire ale FEL - în baza structurii teritorial administrative sau altor principii);
- ❑ Precizarea, în conformitate cu capacitatea FEN și FEL, a priorităților, domeniilor și, respectiv, a tipului proiectelor ce vor fi finanțate din FEN și FEL;
- ❑ Stabilirea și descrierea relațiilor administrative, de control, de cooperare și conlucrare dintre MM și FE, dintre MM și IES, FEN și FEL, alte instituții și organe;
- ❑ Se va analiza oportunitatea participării la finanțarea FE a instituțiilor internaționale, identificând cerințele acestora față de forma de constituire, structura, forma de administrare, controlul intern și extern, precum și căile de implicare a acestora în activitatea FE;
- ❑ Se va descrie structura FEN și a FEL cu specificarea rolurilor și responsabilităților fiecărui element. Ținând cont de capacitatea financiară actuală a FEN recomandăm ca acesta să capete personalitate juridică. O asemenea restructurare ar permite și dezvoltarea altor

forme de finanțare decât oferirea de granturi. Totuși, ținem să menționăm că această decizie trebuie să fie luată după efectuarea unei analize de cost-beneficiu;

- ❑ Pentru fiecare instituție / organ implicat în reglementarea FE se vor descrie atribuțiile acestuia, precum și documentele în care atribuțiile trebuie să se regăsească (legi, hotărâri de guvern, regulamente adoptate la nivelul instituțiilor sau organelor). Se va ține cont de asigurarea ierarhiei competențelor, iar competențele legate de FE atribuite structurilor din afara FE vor fi stipulate și în documentele ce reglementează structurile în cauză (regulamentele ministerelor, IES, departamentelor etc.);
- ❑ Se va analiza oportunitatea finanțării proiectelor privind dezvoltarea bazei tehnico-materiale a IES (cu subdiviziunile teritoriale) și privind premiarea funcționarilor din IES să fie efectuată din FEN.

Conceptul va fi aprobat la Colegiul Ministerului Mediului. Conceptului elaborat va sta la baza pregătirii întregului set de documente necesar funcționării FE: modificările necesare în cadrul legal, hotărâri de guvern, regulamente. Este important ca toate documentele să fie pregătite ca un singur set, chiar dacă ulterior, după aprobarea modificărilor în actele ierarhic superioare va fi nevoie de revizuit proiectele celor ierarhic inferioare.

## Structura și competențele organelor de conducere

Structura și atribuțiile organelor de conducere ale Fondurilor Ecologice în mare măsură depind de statutul și sarcinile pentru care sunt create. Totodată, în special dacă este vorba de păstrarea sistemului de Fonduri Ecologice în sensul în care ele sunt descrise de Ghidul de la Sankt Petersburg sau dacă acestea vor depăși o anumită dimensiune, atunci pentru asigurarea utilizării eficiente a fondurilor este necesar de respect câteva principii. În acest sens, pentru FEN sunt recomandate următoarele:

- ❑ Preferabil ar fi transformarea FEN într-o instituție cu personalitate juridică, subordonată MM, prin aprobarea unei hotărâri de guvern de constituire și aprobare a regulamentului de funcționare. Însă aceasta este o decizie ce poate fi luată după o analiză suplimentară referitor la perspectivele de creștere a FEN, inclusiv prin implicarea donatorilor și evaluarea costurilor și beneficiilor acestei decizii;
- ❑ Ministrul Mediului nu poate face parte din organele de conducere ale FEN. Sarcina principală a acestuia ar trebui să fie coordonarea activității FEN și controlul privind performanța acestuia. Funcția în cauză poate fi preluată, de exemplu, de un vice-ministru a mediului;
- ❑ Este necesară divizarea clară a organelor de conducere în organe de supraveghere și executive. Recomandăm îmbunătățirea reprezentării în organul de supraveghere cu persoane din diferite instituții publice, donatori și societatea civilă;
- ❑ Consiliul de Administrare va activa în baza unui regulament FEN adoptat de organul/instituția superioară și va adopta la rândul său actele necesare pentru activitatea organelor executive;
- ❑ Două funcții ale FEN, care sunt oarecum neglijate și necesită atenție urgentă sunt planificarea activității FEN (pe termen lung, mediu, anual, operațional) și controlul rezultatelor, precum și monitorizarea acestora după realizarea proiectelor. Se pare că evaluarea impactului creează anumite dificultăți, din această cauză la prima etapă se pot extinde cerințele pentru finanțare prin introducerea raportării post-implementare, de exemplu pentru 3 ani. Această prevedere, ar putea fi introdusă în contractul de finanțare;
- ❑ Pentru efectuarea unui control efectiv și eficient în teritoriu a proiectelor este necesar de pus accentul pe responsabilitatea personală a beneficiarului. În același timp, FEN trebuie să-și fortifice capacitățile de a verifica dacă rezultatele au fost sau nu produse. În acest scop este recomandabil ca FEN să aibă propriile instrumente de control.

Implicarea IET, se pare că nu este calea care ar asigura rezultatele dorite, chiar dacă la prima vedere pare cea mai ușor de realizat;

- ❑ Este necesar de specificat mai exact rolul FEN în colectarea veniturilor. Dacă în ceea ce privește colectarea plăților și taxelor ecologice rolul acestuia poate fi unul redus, atunci pentru atragerea fondurilor din alte surse, FEN cu siguranță trebuie să aibă la dispoziție toate instrumentele necesare;

Fondurile Ecologice Locale necesită o restructurare esențială nu numai ca formă de organizare și administrare, ci și ca surse și principii de formare. În primul rând, menținerea în fiecare unitate administrativ-teritorială de nivelul II a unui fond local nu este o soluție durabilă. Prin urmare, dacă în rezultatul analizei oportunității păstrării sistemului de Fonduri Ecologice în două nivele se va obține un rezultat în favoarea menținerii situației curente, atunci se recomandă diminuarea numărului acestora la maximum 4 fonduri locale. În ceea ce privește modalitățile de organizare și management a Fondurilor Ecologice Locale, acestea vor depinde în mare măsură de viziunea generală asupra sistemului de fonduri. Principalele scenarii ar fi integrarea FEL în FEN (în special, dacă este acceptat opțiunea „FEN - persoană juridică”) sau utilizarea agențiilor ecologice teritoriale ca organ executiv al fondurilor.

Referitor la subordonare, Fondurile Ecologice Locale ar trebui să treacă în subordinea Ministerului Mediului, la fel ca și Fondul Ecologic Național. Prin urmare, fondurile de ambele nivele ar trebui să prezinte Ministrului Mediului rapoartele de activitatea anuale aprobate de către Consiliile respective.

## Managementul cheltuielilor

Mecanismul de management a cheltuielilor aplicat de administrația FE poate spori sau diminua impactul pe care îl au proiectele finanțate din FE. Unul din aspectele-cheie în procesul de management al cheltuielilor este algoritmul și formatul de planificare a cheltuielilor. La această etapă ar trebui să fie stabilite prioritățile și obiectivele pentru o anumită perioadă. În prezent această verigă a managementului Fondurilor Ecologice este slab dezvoltată și necesită reformare.

- ❑ La momentul de față Ministerul Mediului nu planifică cheltuielile FEN dezagregate pe domenii de finanțare. În această situație recomandăm elaborarea unui document la nivelul Ministerului Mediului ce ar lua în calcul atât legea bugetului, cât și Planul strategic de cheltuieli în domeniul protecției mediului înconjurător ce ar diviza cheltuielile FEN pe domenii de finanțare.
- ❑ Se cere corelarea mai exactă a veniturilor anticipate cu planul de cheltuieli. În acest sens se recomandă o cooperare mai strânsă între funcționarii Ministerului Finanțelor și FEN.
- ❑ Pentru a asigura o mai bună execuție a planului este necesar de implementat planuri operaționale de cheltuieli ce ar permite o revizuire periodică a obiectivelor stabilite și celor îndeplinite, precum și o ajustare a acestora la veniturile colectate. Recomandăm ca în decursul unui an calendaristic să fie introduse cel puțin 2 planuri operaționale.
- ❑ Este necesară implementarea unui mecanism de evaluarea a performanței în baza căruia sunt alocate premiile din FE. O soluție ar fi elaborarea unor regulamente interne atât pentru Ministerului Mediului, cât și pentru IES ce stabilesc criteriile de evaluare și condițiile în care un anumit angajat al Ministerului Mediului și IES beneficiază de premii.

## Ciclul de proiect

Din analiza ciclului de proiect aplicat de către secretariatul și administrația FEN concludem că în prezent există un mecanism destul de clar și funcțional de selecționare, analiză și evaluare a proiectelor. Totuși, un set de deficiențe legislative, precum și lipsa responsabilității personale complică ciclul de proiect. Sugerăm următoarele recomandări în vederea eliminării acestor deficiențe:

- La etapa de selecție a proiectelor este important de identificat mai multe proiecte promițătoare ce ar corela cu obiectivele strategiilor aprobate de Ministerul Mediului. Alternativ, fondul ar putea solicita potențialilor beneficiari și autorităților ecologice să formuleze o listă de opțiuni investiționale consistente cu criteriile, obiectivele și prioritățile FEN. Cu alte cuvinte, se cere stabilirea unor profiluri de proiecte ce ar reflecta prioritățile politicii de mediu. Aceste profiluri ar fi încorporate în ghidul beneficiarilor publicat pe pagina web a Ministerului de Mediului;
- Pentru a diminua costurile de pregătire a proiectelor se sugerează implementarea unei etape adiționale de evaluare a proiectelor. Mai precis, propunem ca într-o fază inițială beneficiarului să-i fie oferită opțiunea de a depune o descriere succintă a proiectului, acompaniată de un formular special cu criteriile-cheie necesare pentru efectuarea unei evaluări preventive. În cazul în care proiectul este aprobat în acest format, beneficiarul este încurajat să depună setul complet de documente necesare pentru ca experții să efectueze o analiza detaliată a tuturor parametrilor tehnici și ecologici. O asemenea etapă le-ar permite beneficiarilor potențiali să evite un set de costuri asociate cu pregătirea actelor;
- Monitorizarea proiectelor este unul din cele mai importante aspecte necesare pentru implementarea reușită a proiectelor. În prezent această fază a ciclului de proiect nu este suficient dezvoltată. Pentru ameliorarea situației se recomandă sporirea capacității de supervizare a implementării proiectelor finanțate din FEN.
- Este recomandat ca Ministerul Mediului să efectueze o monitorizare periodică a indicatorilor de mediu cu scopul identificării progresului generat de proiectele ce au fost desfășurate. Recomandarea respectivă se referă doar la monitorizarea impactului cuantificabil;
- În cadrul studiului a fost identificat faptul că ciclul de proiect derulat la nivelul FEL nu conține o etapă de notificare a potențialilor beneficiari cu privire la oportunitățile de finanțare acordate de FEL. În acest sens recomandăm derularea unor activități de informare a beneficiarilor ce ar încuraja înaintarea proiectelor. Sugerăm publicarea pe pagina oficială web al Ministerului Mediului a profilurilor de proiecte consistente cu capacitatea și obiectivele FEL.

## Planificarea veniturilor

Planificarea veniturilor FE este o etapă importantă ce stă la baza mecanismului de planificare a cheltuielilor. Anticiparea fluxului de venituri poate fi asigurată doar în cazul în care va exista o cooperare mai strânsă între Ministerul Mediului și Ministerul Finanțelor. De asemenea este important de asigurat un mecanism de calcul a veniturilor anticipate în baza celor înregistrate anterior. Pentru atingerea acestor obiective sugerăm măsurile prezentate mai jos.

- Pe parcursul elaborării prezentului studiu am întâlnit problema lipsei unei surse centralizate de date cu privire la protecția mediului. Deși mai multe instituții implementează proiecte cu impact de mediu, aceste date nu sunt agregate. Astfel, datele de facto cu privire la implementarea politicilor de mediu nu reflectă pe deplin situația. Prin urmare, este necesară o colaborare mai bună între autoritățile publice centrale și locale care finanțează diverse proiecte cu impact de mediu și Biroul Național de Statistică pentru centralizarea datelor cu privire la cheltuielile de mediu.
- Perfecționarea mecanismelor de prognozare și planificare a veniturilor. Importanța unui sistem analitic bine pus la punct de prognozare a veniturilor nu trebuie subestimată, acesta fiind crucial pentru implementarea unor politici de mediu previzibile și sustenabile. În acest sens este necesară o colaborare mai intensă dintre principalii actori implicați: Ministerul Mediului, Inspectoratul Ecologic de Stat, Serviciul Vamal, Biroul Național de

Statistică și Ministerul Finanțelor. Totodată, pentru aceasta este crucial ca autoritățile să dispună de informație corectă și completă referitor la baza impozabilă.

- ❑ Formarea, de către Ministerul Mediului, a unei baze de date unice cu privire la poluatori. Aceasta ar permite o coordonare mai eficientă dintre actorii implicați în procesul de colectare și prognozarea veniturilor fondurilor ecologice, precum și va contribui la implementarea primei recomandări.
- ❑ Este necesară intensificarea cooperării FEN cu comunitatea internațională de donatori. Atenționăm că aceasta va putea fi posibil numai în rezultatul transformării FEN în instituție cu statut de persoană juridică separată.

## Contabilitatea veniturilor și cheltuielilor

Mecanismul de arhivare și prelucrare a datelor cu privire la veniturile și cheltuielile FE este un instrument important ce poate facilita semnificativ procesul de planificare și analiză a datelor FE. În ceea ce privește verificarea înregistrărilor contabile, aceasta trebuie efectuată periodic pentru a asigura acuratețea și veridicitatea datelor utilizate în procesul de planificare și evaluare a rezultatelor obținute. Pentru a asigura ameliorarea setului de mecanisme contabile ce ar asigura flexibilitatea bazei de date și controlul eficient FE recomandăm următoarele măsuri.

- ❑ Este necesar de efectuat o restructurare a modalităților de contabilizare a cheltuielilor. Întâi de toate, acestea ar trebui integrate într-o bază de date flexibilă ce permite interogarea soldurilor pe tipuri de criterii (de exemplu: sume alocate pe tipuri de beneficiar, sume alocate pe domenii de finanțare, sume alocate pe regiuni geografice, etc.). O asemenea bază de date ar permite monitorizarea și evaluarea periodică a strategii aplicate în trecut și remodelarea priorităților în funcție de rezultatele obținute;
- ❑ Unitatea de audit intern din cadrul Ministerului Mediului ar trebui să verifice anual modalitatea de gestionare a FEN și FEL. Aceasta va disciplina actorii implicați în managementul fondurilor ecologice, va eficientiza procesul de contabilizare și raportare și, respectiv, va spori transparența privind formarea și utilizarea FEN și FEL.

## Transparența și raportarea

- ❑ Există necesitatea elaborării unui document - Politica Fondului Ecologic privind transparența și comunicarea - pentru fiecare nivel de FE, în care să se descrie măsurile obligatorii privind diseminarea informațiilor, regulile de confidențialitate ce trebuie respectate de către persoane ce lucrează pentru FE sau sunt implicate în selectarea proiectelor, accesul persoanelor terțe la informațiile privind proiectele înaintate și rezultatele privind selectarea proiectelor, regulile de comunicare cu participanții la competiție;
- ❑ Fondurile ecologice au nevoie de o mai mare deschidere în ce privește diseminarea cât mai largă a informațiilor privind finanțarea proiectelor. Această informație trebuie să cuprindă toate etapele de colectare a aplicațiilor pentru finanțare, începând cu publicarea planurilor pe lungă durată și terminând cu programele operaționale la moment, precum și punerea la dispoziție a tuturor formularelor și informațiilor necesare pentru aplicare. De asemenea este necesară o mai bună reflectare a procesului de selectare, implementare și monitorizare post-implementare a proiectelor;
- ❑ altă măsură ce ar spori responsabilitatea și transparența FE este reflectarea mai completă a activității FE și a Consiliilor de Administrație (agenda, ordinea de zi, deciziile). Elaborarea și publicarea rapoartelor ordinare obligatorii privind activitatea FE, operaționale (lunare/trimestriale sau semestriale după caz) și anuale cu prezentarea acestora Consiliului de Administrare, Ministrului Mediului, precum și Guvernului. Este important ca indiferent de statutul de mai departe a Fondurilor Ecologice rapoartele

anuale de executare ca parte a procesului bugetar să fie prezentate distinct și într-o formă detaliată cu însoțirea rapoartelor de audit extern și control intern. Raportarea către Guvern și/sau Parlament este absolut necesară și importantă.

- Este necesară o dezvoltare de mai departe a instrumentelor prin care se asigură transparența. Binevenită ar fi integrarea paginii web referitor la FEL în cea a FEN. Pagina web privind FE ar putea conține câteva sub-pagini, cum ar fi: Pagina solicitantului, Proiectele finanțate (care ulterior poate fi dezvoltat cu Ciclul Proiectelor unde fiecare proiect să poată fi vizualizat la ce etapă de implementare este), Activitatea Consiliului de Administrare (agenda și ordinare de zi, deciziile acestuia), Rapoarte (rapoartele FE aprobate de CA și organul superior, în viziunea noastră acesta ar trebui să fie Ministrul Mediului, de asemenea ale altor organe de control, de exemplu CC);
- Un subiect aparte la care nu s-a atras atenția cuvenită este impulsivitatea creării unui cadru transparent, cu participarea societății civile la etapa creării proiectelor pentru care se cere finanțare. În mod direct acest subiect nu este sub controlul Fondurilor, însă prin stipularea în criteriile de eligibilitate și de selectare a unor criterii referitor la acest subiect, beneficiarii ar fi stimulați ca proiectele să fie să crete într-un mediu de participare.

# 10. Anexe



## Anexa 1. Analiza cadrului de reglementare a FE

<b>Domeniul</b>	Legea nr. 1515-XI din 16.06.1993 privind protecția mediului înconjurător	Legea nr. 1540 -XIII din 25.02.1998 privind plata pentru poluarea mediului	HG nr. 988 din 21.09.1998 despre aprobarea Regulamentului privind fondurile ecologice	<b>Constatări privind coerența stipulărilor în acte</b>
<b>Scopul</b>	FEN și locale "se creează în scopul colectării de resurse financiare suplimentare pentru protecția mediului și reconstrucția ecosistemelor". (Art. 83)	Formarea FE pentru finanțarea activității orientate spre ameliorarea calității mediului (Art. 1).	Colectarea de resurse suplimentare pentru finanțarea măsurilor de protecție a mediului și reconstrucție a ecosistemelor.	În linii mari se poate spune că nu există contradicții. Totodată o stipulare univocă și mai exactă în toate actele ar spori claritatea activității FE.
<b>Subordonarea</b>	"FEN (de pe lângă autoritatea centrală pentru resursele naturale și mediu) și FE locale (de pe lângă organele teritoriale ale autorității centrale pentru resursele naturale și mediu)" (Art. 83) În sarcina MM intră „formarea și gestionarea Fondului ecologic național”; (Art 15) CA ale FEL vor prezenta Consiliului de Administrare al FEN dări de seamă trimestriale și anuale în formă legală.(Art. 87, (2)) CA al FEN va prezenta dări de seamă anuale în conformitate cu Regulamentul fondurilor ecologice. (Art. 87)	-	Fondurile ecologice locale sânt subordonate Inspectoratului Ecologic de Stat, iar Fondul Ecologic Național - Ministerului Mediului, care coordonează și activitatea fondurilor ecologice locale. (p.2 Reg.)	Formularea din legea 1515-XI „pe lângă” nu este una suficient de exactă pentru a putea dezvolta în actele de nivelul 2 instituția FE. Din această cauză prevederile din HG referitor la „subordonare” și „coordonare” privind rolul MM și a IES nu au suficientă consistență și sunt dificil de reglementat în detalii. De asemenea prevederea din Art 15 a aceiași legi referitor la sarcina MM privind „formarea și gestionarea FEN” nu clarifică situația, ba mai mult se mai creează o problemă lipsa mențiunii și a FEL. O detaliere referitor la prevederile de „subordonare” sau „coordonare” nu se regășesc nici în competențele acestor instituții din regulamentele respective. O altă problemă neclar reglementată la nivel de lege este și subordonarea FEL către FEN. Cu toate că în conformitate cu alte reglementări FEN și FEL sunt independente unul față de altul, prin Art. 87 (2) al legii 1515-XI se creează condiții sau impresia pentru subordonarea FEL Fondului Național.
<b>Beneficiarii FE și tipurile de finanțare</b>	Art.86. - (1) Alocarea de mijloace se efectuează prin hotărârile CA ale fondurilor respective, adoptate în baza examinării propunerilor organelor centrale de specialitate ale administrației publice, autorităților APL, organizațiilor obștești.		Proiectele propuse spre finanțare din fondurile ecologice sânt prezentate de către autoritățile APL, întreprinderi și organizații, indiferent de forma lor de proprietate, de către organizațiile neguvernamentale și persoanele particulare (denumite în continuare Beneficiarul) Ministerului sau structurilor lui teritoriale pe formulare de modelul stabilit. FE pot efectua următoarele tipuri de finanțare: subsidii sau dotații (granturi), împrumuturi preferențiale fără dobândă sau cu dobândă bonificată, garanții pentru împrumut, subvenții pentru plata dobânzilor la creditele bancare pentru proiecte de protecție a mediului(p5).	Este dificil de înțeles dacă în Legea 1515-XI sunt stipulați potențialii beneficiari sau este vorba de „propuneri” în sensul „opini” ce trebuie luate în vedere la aprobarea Hotărârilor CA. Deoarece expres nu au fost specificați cine pot fi beneficiari, există 2 variante de interpretare: 1.La nivelul legilor nu sunt expres specificați beneficiarii. În acest caz HG în baza scopului FE enunțat și Art.16 (2) din Legea nr. 1540 -XIII poate stipula cine sunt beneficiarii. 2. Legea 1515-XI stipulează prin Art 86 beneficiarii. În acest caz prevederile Regulamentului depășesc limitele permise de lege, introducând ca beneficiari: întreprinderi și organizații, persoane particulare.

Domeniul	Legea nr. 1515-XI din 16.06.1993 privind protecția mediului înconjurător	Legea nr. 1540 -XIII din 25.02.1998 privind plata pentru poluarea mediului	HG nr. 988 din 21.09.1998 despre aprobarea Regulamentului privind fondurile ecologice	Constatări privind coerența stipulărilor în acte
Administra- rea FE	<p>Competențe MM: În sarcina MM intră „formarea și gestionarea fondului ecologic național”; (Art. 15)</p> <p>Competențe CA: FEN și FEL sânt administrate de către CA, în componența a cel puțin 5 persoane, create în baza Regulamentului fondurilor ecologice aprobat de Guvern. (Art. 87)</p> <p>Alocarea de mijloace pentru activitățile prevăzute la art.85 se efectuează prin hotărârile CA ale fondurilor respective, adoptate în baza examinării propunerilor organelor centrale de specialitate ale administrației publice, autorităților administrației publice locale, organizațiilor obștești.</p> <p>CA ale FEL vor prezenta Consiliului de Administrare al FEN dări de seamă trimestriale și anuale în formă legală.(Art. 87)</p>	<p>Competențe MM: MM are dreptul de a stabili, la propunerea agențiilor sale ecologice zonale, facilități la plata pentru poluarea mediului în caz de calamități naturale și accidente, conform Regulamentului privind activitatea Consiliilor de Administrare ale FE. (Art. 12)</p> <p>Competențe Guvern: (2) Modul de formare și utilizare a FE se reglementează prin regulament aprobat de Guvern. (Art.16)</p>	<p>Competențe și prevederi referitor la CA: FEN este administrat de Consiliul de Administrare constituit din șapte persoane, în următoarea componență: ministrul mediului (președinte), vice-ministrul mediului (vicepreședinte), câte un reprezentant al Ministerului Finanțelor, MM, Ministerului Agriculturii și Industriei Alimentare, Cancelariei de Stat și un reprezentant al organizațiilor nonguvernamentale ecologice (prin rotație anuală, înaintat de adunarea generală a organizațiilor nonguvernamentale ecologice).</p> <p>FEL sânt administrate de Consiliile de Administrare constituite din câte 5 persoane: șeful Agenției sau Inspecției Ecologice – președinte; vicepreședintele raionului sau viceprimarul municipiului – vicepreședinte; un consilier raional (municipal) responsabil de protecția mediului, un reprezentant al Centrului raional (municipal) de medicină preventivă, un reprezentant al organizațiilor nonguvernamentale ecologice (prin rotație anuală).</p> <p>Activitatea Consiliului de Administrare este reglementată de Regulamentul privind administrarea fondurilor ecologice, aprobat de Minister.</p> <p>Mijloacele FE se utilizează conform hotărârii CA adoptate în ședințele lor, care au loc cel puțin o dată în trimestru.</p> <p>Consiliile de Administrare ale FE poartă răspundere pentru utilizarea mijloacelor în alte scopuri decât cele prevăzute în prezentul regulament, conform legislației în vigoare.</p> <p>Reglementări generale: Mijloacele FE, contribuțiile benevole ale persoanelor fizice și juridice și mijloacele cu destinație specială de compensare a daunelor cauzate resurselor piscicole nu sânt supuse impozitării sau altor plăți în buget (p3). În vederea acumulării mijloacelor, care vor fi utilizate în cazuri excepționale sau pentru cheltuieli operative, se creează fondul de rezervă până la 10% din volumul anual al mijloacelor Fondului ecologic național și fondurilor ecologice locale (p7).</p>	<p>În legea nr.1515-XI există clare stipulări referitor la administrarea fondurilor de către CA. De asemenea există prevederi exprese privind reglementarea formării CA, precum și a modului de formare și utilizare a FE ca fiind reglementate prin Regulamentul FE-HG. În legea nr. 1540–XIII există doar o prevedere indirectă la CA care nu intră în contradicție cu legea nr.1515-XI.</p> <p>De asemenea prin legea 1515-XI se prevede competența CA de a decide asupra alocării mijloacelor (în baza propunerilor?!) pentru activitățile menționate în lege.</p> <p>O altă instituție - MM, este menționată cu competența de „formare și gestionare a FEN”. Această prevedere creează mai multe confuzii privind formarea și administrarea FEL, precum și referitor la delimitarea competențelor între MM și a CA a FE.</p> <p>De asemenea prin legea 1540–XIII se prevede dreptul MM pentru a acorda facilități la plata pentru poluarea mediului în caz de calamități în conformitate cu Regulamentului privind activitatea Consiliilor de Administrare ale FE. Pentru documentul menționat nu este specificat cine trebuie să-l elaboreze și să-l adopte. În aceste condiții această prevedere poate fi redunantă dacă acest Regulament este aprobat de MM, iar pe de altă parte a dat naștere unor confuzii referitor la câte Regulamente privind FE este nevoie de elaborat.</p> <p>Responsabilitatea Serviciului vamal se reduce doar la colectarea plăților în Vamă. Serviciul Vamal nu are funcții de administrare în FE.</p> <p>Regulamentul privind FE (HG) în conformitate cu prevederile legale a dezvoltat modul de formare a CA, a stipulat unele competențe privind decidera asupra utilizării mijloacelor FE și a prevăzut elaborarea unui alt Regulament aprobat prin ordinul Ministrului Mediului. Prin aceasta în esență s-a repetat stipularea din lege privind elaborarea unui Regulament special privind CA al FE. În așa mod mai multe subiecte de reglementare ce prin legi au fost prevăzute a fi reglementate prin HG au fost lăsate deschise pentru reglementarea la nivelul Ministerului Mediului.</p>

Domeniul	Legea nr. 1515-XI din 16.06.1993 privind protecția mediului înconjurător	Legea nr. 1540 -XIII din 25.02.1998 privind plata pentru poluarea mediului	HG nr. 988 din 21.09.1998 despre aprobarea Regulamentului privind fondurile ecologice	Constatări privind coerența stipulărilor în acte
Funcționarea FE	Finanțarea activităților prevăzute la art.85 lit.a) și b) ce implică cheltuieli cu caracter investițional se va efectua în temeiul Legii nr.721-XIII din 2 februarie 1996 privind calitatea în construcții, precum și al altor acte normative în vigoare. (Art 86)	Responsabilitatea pentru încălzirea și transferul de mijloace menționate în pp a)-d) revine Serviciului Vamal (Art.7)	În scopul elaborării și implementării programelor naționale și locale de protecție a mediului și a biodiversității vor fi angajați contractual 5 specialiști, care vor fi finanțați din mijloacele FEN. Ministerul și structurile teritoriale evaluează și selectează proiectele, formulează concluziile și le prezintă Consiliilor de Administrare pentru adoptarea deciziilor finale în conformitate cu Regulamentul privind administrarea fondurilor ecologice. După adoptarea sau respingerea hotărârii de finanțare, Consiliul de Administrare respectiv, prin intermediul structurilor Ministerului, o notifică Beneficiarului. Dacă proiectul este acceptat, Ministerul și Beneficiarul coordonează contractul privind realizarea și finanțarea proiectului și îl semnează. După finalizarea lucrului, Beneficiarul prezintă darea de seamă despre executarea contractului și mijloacele folosite. Ministerul și structurile sale teritoriale exercită controlul asupra realizării proiectelor, fiind în drept să solicite Beneficiarului orice informație operativă referitor la stadiul executării proiectelor finanțate din FE. Mijloacele FEN și FEL, care nu au fost folosite în anul de referință, nu pot fi retrase, ci sânt reportate pe anul următor și se folosesc în scopurile prevăzute de prezentul regulament (p4). Proiectele care au fost aprobate, dar pentru care nu s-a reușit finanțarea în anul de referință, vor fi finanțate în anul următor din categoria respectivă de cheltuieli (p4).	Cu excepția implicării Serviciului Vamal și a instituțiilor prevăzute de legea nr.721-XIII tot spațiul de reglementare privind funcționarea FE este lăsată pe seama Regulamentelor. Regulamentul a dezvoltat modul de funcționare a FE prin detalierea atribuțiilor departamentelor din MM, organizării activității și interacțiunea acestora în vederea realizării misiunii FE și a MM. În aceste condiții la acest subiect nu se identifice contradicții cu stipulările din legi. Însă, Regulamentul este pe departe de a fi considerat comprehensiv pentru a putea asigura o funcționare bună a FEN și FEL.
Sursele FE	Sursele de formare a fondurilor ecologice sânt: Plățile pentru poluarea mediului, Amenziile pentru încălcarea legislației cu privire la protecția mediului, Mijloacele parvenite de la repararea prejudiciilor aduse mediului, Mijloacele de la comercializarea producției confiscate ce a fost obținută prin exploatarea ilicită a florei și faunei, Donațiile și depunerile benevole. Toate mijloacele încasate se acumulează la conturi speciale ale organelor teritoriale ale MM și se repartizează după cum urmează: 30% din mijloace - în FEN, 70% din mijloace - în FEL. (Art 84)	(1) Drept bază la formarea FE servesc plățile pentru poluarea mediului. (Art.16) FEN: Plata pentru emisiile de poluanți ale surselor mobile se calculează în mărime de 1% din costul vama al benzinei etilate, al carburantului pentru motoare de avion și al motorinei și în mărime de 0,5% - din cel al benzinei neetilate și se achită în prealabil, înainte de depunerea declarației vamale, iar în momentul vămuirii se achită doar diferența dintre suma calculată și suma plătită în prealabil. Mijloacele menționate se varsă la contul FEN. (Art.7) Plata pentru emisiile de poluanți în aerul atmosferic de la autovehiculele înmatriculate în Republica Moldova (Art.8)	FEN: a) mijloacelor defalcate din FEL (30% din mijloacele prevăzute în literale a)-d) din punctul 8); b) plăților pentru emisiile de substanțe nocive de către sursele mobile, care folosesc benzină (neetilat, etilat) carburant pentru motoare de avion (benzinele pentru aviație, petrolul lampant - kerosinul) și motorină, c) mijloacelor destinate compensării daunelor cauzate resurselor piscicole, calculate conform metodologiei, aprobate de Minister; Folosirea mijloacelor destinate compensării prejudiciilor cauzate resurselor piscicole și altor resurse biologice ale bazinelor piscicole se efectuează conform anexei nr. 2 la Legea privind regnul animal. d) contribuțiilor benevole ale persoanelor fizice și juridice, granturilor de la organizațiile donatoare internaționale; e) mijloacelor obținute în rezultatul activității individuale a FEN sub formă de dividende, dobânzi, depozite bancare, din operațiunile cu hârtiile de valoare ale statului, participarea prin cote-păți în activitatea întreprinderilor și altor persoane juridice în vederea înfăptuirii măsurilor de protecție a mediului; f) plăților pentru analiza solicitărilor și a documentației care se prezintă în vederea emiterii acordurilor de mediu pentru export și a permiselor pentru export/import și reexport a speciilor de plante și animale sălbatice, conform prevederilor Convenției CITES; g) plăților pentru mărfurile care, în procesul utilizării, cauzează poluarea mediului.	Deoarece în legea 1515-XI acumulările în FE nu sunt delimitate la nivelul surselor ci ca proporție: 30% în FEN și 70% în FEL există o contradicție cu prevederile legii 1540-VIII în care pentru FEN și FEL sunt determinate surse separate de formare. În așa mod prin HG nu s-a reușit respectarea prevederilor nici uneia din legi, ci s-a venit cu o formulă de compromis între ele. Din acest punct de vedere, o chestiune care este reglementată prin lege a fost transferată reglementării prin HG, fără a fi clar dacă aceasta a fost intenția explicită a legislației. Sursele suplimentare a FE care sunt menționate în HG pot fi calificate ca fiind în conformitate cu legislația dacă prin stipularea „modul de formare și utilizare a FE se reglementează prin regulament aprobat de Guvern” din legea 1540 -VIII vom înțelege și stabilirea surselor. Însă, ținând cont de faptul că o parte din surse sunt stipulate în legi această chestiune nu este una evidentă și univocă.

Domeniul	Legea nr. 1515-XI din 16.06.1993 privind protecția mediului înconjurător	Legea nr. 1540 -XIII din 25.02.1998 privind plata pentru poluarea mediului	HG nr. 988 din 21.09.1998 despre aprobarea Regulamentului privind fondurile ecologice	Constatări privind coerența stipulărilor în acte
Utilizarea FE	<p>Nu mai puțin de 70% din mijloacele FEL se utilizează la prevenirea și combaterea poluării mediului, la restabilirea stării lui și lichidarea consecințelor poluării.(Art. 83)</p> <p>Mijloacele FE pot fi folosite numai în limita următoarelor activități:</p> <p>a) laborarea și implementarea programelor locale și republicane de protecție a mediului și a biodiversității, de îmbunătățiri funciare, amenajări silvice a teritoriilor, de reconstrucție ecologică a landsafturilor și râurilor mici, afectate prin intervenții antropice;</p> <p>b) construirea, reconstituirea și reutilizarea obiectivelor de protecție a mediului;</p> <p>c) procurarea de mijloace tehnice, utilaje, aparatură, reactieve pentru laboratoarele Departamentului (MM) și subdiviziunile lui;</p> <p>d) efectuarea de lucrări științifice în domeniul protecției mediului la comanda MM;</p> <p>e) reînstruirea și reciclarea cadrelor în domeniul protecției mediului;</p> <p>f) construirea și întreținerea colaborării internaționale în domeniul protecției mediului;</p> <p>g) premierea colectivelor - indiferent de apartenență departamentală - care au adus un aport real în domeniul protecției mediului. Sumele pentru premiere nu vor depăși 5 % din mijloacele FE. (Art.85)</p>	<p>Plata pentru mărfurile plasate în regim vamal de import care, în procesul utilizării, cauzează poluarea mediului</p> <p>Plata pentru ambalajul din plastic și/sau "tetra-pack" care conține produse (cu excepția produselor lactate)</p> <p>FEL</p> <p>În cazul neachitării plății pentru poluarea mediului, conducătorului întreprinderii i se aplică o amendă în mărime de 50 unități convenționale, a cărei sumă se varsă în contul FEL. (Art. 15)</p>	<p>FEL: Resursele financiare ale FEL provin din: plățile pentru emisiile, deversările de substanțe poluante, amplasarea deșeurilor pe poligoane (gunoiști) în limitele stabilite, amplasarea deșeurilor de către persoanele juridice pe propriul teritoriu;</p> <p>plățile pentru emisiile, deversările de substanțe poluante, amplasarea deșeurilor pe poligoane (gunoiști) cu depășirea limitelor stabilite;</p> <p>sumele rezultate din compensarea prejudiciilor cauzate mediului; sumele amenzilor, percepute pe cale administrativă sau judiciară de la persoanele fizice sau juridice, care încalcă legislația în domeniul protecției mediului;</p> <p>mijloacele provenite din comercializarea producției confiscate, obținute prin exploatarea nelegitimă a resurselor naturale;</p> <p>contribuțiile benevole ale persoanelor juridice, donațiile cetățenilor și alte venituri.</p>	<p>Chiar dacă am presupune că „măsurile pentru îndeplinirea obligațiilor internaționale” sunt măsuri de prevenire, restabilire sau lichidare a consecințelor, mențiunea privind utilizarea nu mai puțin din 70% din mijloacele FEL nu se regăsește expres în Regulament. Ea poate fi calificată ca fiind conformă cu cea din legea 1515-XI doar în cazul când stipularea din Regulament (HG) este interpretată ca fiind relevantă pentru fiecare FE în parte.</p> <p>Utilizare mijloace din FEN:</p> <p>Se pare că prevederea (g) din Regulament privind „lichidarea consecințelor calamităților naturale, avarilor în producție, a altor situații ce pot aduce prejudicii mediului” nu are acoperire expresă în lege.</p> <p>De asemenea prevederea din Regulament referitor la sistemele de apă și canalizare, și la colectarea deșeurilor necesită o analiză separată a specialiștilor din politicile de mediu, pentru a răspunde în ce măsură aceste prevederi sunt în conformitate cu prevederile stipulate în Lege.</p> <p>Utilizarea resurselor din FEL:</p> <p>Inconsecvențe clare nu există, însă o reglementare mai detaliată în legi este necesară.</p>
			<p>Direcțiile prioritare de finanțare din FE le constituie activitățile de implementare a planurilor și programelor naționale de acțiuni în domeniul protecției mediului, măsurile pentru îndeplinirea obligațiilor internaționale asumate de Republica Moldova prin semnarea acordurilor și convențiilor internaționale, precum și lucrările pentru micșorarea emisiilor în atmosferă, a deversărilor în obiectivele acvatice și a volumului deșeurilor. În aceste scopuri se folosesc cel puțin 70% din resursele acumulate în FE (P7).</p> <p>FEN:</p> <p>Mijloacele FEN pot fi utilizate pentru:</p> <p>a) finanțarea proiectelor pentru implementarea strategiilor, programelor și planurilor naționale de protecție a mediului, standardelor și normativelor, construcția și participarea prin cote părți în construcția obiectelor de protecție a mediului (inclusiv finanțarea lucrărilor de proiectare și implementarea lor în domeniul alimentării cu apă și canalizare; finanțarea lucrărilor de colectare și sortare a deșeurilor și susținerea întreprinderilor de prelucrare sau neutralizare a lor, de ameliorare a calității bazinului aerian);</p> <p>b) investigații științifice în domeniul protecției mediului, la comanda Ministerului participarea prin cote-părți la lucrările de cercetare-dezvoltare și mai departe după text;</p> <p>c) organizarea și gestionarea sistemului de informație și reclamă ecologică, propagarea cunoștințelor ecologice;</p> <p>d) premierea specialiștilor ce au contribuit la realizarea măsurilor de protecție a mediului, indiferent de apartenența departamentală, remunerarea muncii specialiștilor angajați în FEN (până la 5% din mijloacele acumulate în Fondul ecologic național), crearea și consolidarea bazei tehnico-materiale a structurilor de protecție a mediului, inclusiv înmarea evidenței statistice a fondurilor ecologice (până la 10% din veniturile totale ale FEN);</p>	

Domeniul	Legea nr. 1515-XI din 16.06.1993 privind protecția mediului înconjurător	Legea nr. 1540 -XIII din 25.02.1998 privind plata pentru poluarea mediului	HG nr. 988 din 21.09.1998 despre aprobarea Regulamentului privind fondurile ecologice	Constatări privind coerența stipulărilor în acte
			<p>e) organizarea colaborării internaționale în domeniul protecției mediului înconjurător, inclusiv prin antrenarea specialiștilor străini la acordarea asistenței consultative, de expertizare, participarea reprezentanților țării la activitatea convențiilor ecologice internaționale, la care Republica Moldova este parte; achitarea cotizațiilor de membru al organizațiilor interstatuale în domeniul protecției mediului înconjurător precum și pentru organizarea și realizarea activităților privind implementarea Convenției CITES (elaborarea permiselor CITES, procurarea timbrului special CITES etc.);</p> <p>f) lichidarea consecințelor calamităților naturale, avarilor în producție, a altor situații ce pot aduce prejudicii mediului; (nu este prevăzut)</p> <p>g) acordarea de sprijin financiar organizațiilor ecologiste neguvernamentale în baza unui program special de granturi pentru proiectele destinate protecției mediului înconjurător.</p> <p>FEL:</p> <p>a) elaborării și implementării programelor locale de protecție a mediului și regenerare a resurselor naturale;</p> <p>b) construcției, reconstrucției și reutilizării obiectivelor de protecție a mediului (instalații de epurare a apei, aerului etc.);</p> <p>c) proiectării, construcției și amenajării poligoanelor pentru depozitarea deșeurilor;</p> <p>d) măsurilor sanitare (lichidarea gunoșiștilor neautorizate, curățirea fântânilor, izvoarelor, lacurilor etc.);</p> <p>e) propagării cunoștințelor ecologice;</p> <p>f) întinerii bazei tehnico-materiale a structurilor de protecție a mediului;</p> <p>g) premierii inspectorilor (inclusiv a celor obștești), care au depistat încălcări ecologice (până la 5% din fondul ecologic local) și întreținerea serviciilor ecologo-economice din componența Agențiilor și inspecțiilor ecologice;</p> <p>h) acțiunilor de prevenire și lichidare a consecințelor poluării mediului, ale calamităților naturale și avarilor, care au condiționat degradarea componentelor mediului;</p> <p>i) altor lucrări ce țin de protecția mediului cu specific local în limitele de până la 15% din veniturile fondului”;</p> <p>Finanțarea proiectelor din teritoriul din mijloacele FEL se efectuează în conformitate cu sumele acumulate și transferate de la plata pentru poluarea mediului din fiecare raion aparte.</p>	

Domeniul	Legea nr. 1515-XI din 16.06.1993 privind protecția mediului înconjurător	Legea nr. 1540 -XIII din 25.02.1998 privind plata pentru poluarea mediului	HG nr. 988 din 21.09.1998 despre aprobarea Regulamentului privind fondurile ecologice	Constatari privind coerența stipulărilor în acte
Evidența și Controlul FE (surselor FE)	<p>Toate mijloacele încasate se acumulează la conturi speciale ale organelor teritoriale ale MM și se repartizează după cum urmează: 30% din mijloace - în FEN, 70% din mijloace - în FEL. (Art. 84)</p> <p>Consiliile de Administrare ale FEL vor prezenta Consiliului de Administrare al FEN dăni de seamă trimestriale și anuale în formă legală.(Art. 87)</p> <p>Consiliul de Administrare al FEN va prezenta dăni de seamă anuale în conformitate cu Regulamentul fondurilor ecologice. (Art. 87)</p>	<p>Controlul asupra încasării plății și a integrității acesteia este efectuat de către Agențiile (inspecțiile) ecologice ale MM, care țin evidența plătitorilor și a plăților încasate de la aceștia, primesc de la plătitori informații privind formarea FE și controlează veridicitatea acestora. (Art.15)</p> <p>Mijloacele acumulate sau care urmau să fie acumulate la conturile FEL ale organelor teritoriale ale MM și ale autorităților publice locale, până la data intrării în vigoare a prezentei legi, se trec la conturile speciale ale agențiilor ecologice zonale. Agențiile (inspecțiile) ecologice țin evidența și încasează plata pentru poluarea mediului neachitată până la data intrării în vigoare a prezentei legi și cea care urmează a fi achitată ulterior. (Art.16)</p>	<p>Mijloacele prevăzute în literele a)-e) din punctul 8 se acumulează la subconturile agențiilor ecologice, inspecțiilor ecologice; 30% din mijloacele prevăzute în literele a)-d) din punctul 8 se virează la contul FEN. Restul (70%) se transferă în FEL; Evidența contabilă și dările de seamă ale FE și controlul asupra activității lor se efectuează conform legislației în vigoare. Evidența mijloacelor bănești ale FEN se ține de către direcția finanțe și evidența contabilă a Ministerului.</p> <p>Acumularea mijloacelor bănești pentru constituirea FEL și evidența lor sânt atribuții ale serviciilor economico-ecologice ale Agențiilor și Inspecțiilor Ecologice. Activitatea serviciilor economico-ecologice este reglementată de Regulamentul serviciilor economico-ecologice din cadrul Agențiilor și inspecțiilor ecologice.</p> <p>Trimestrial, serviciile economico-ecologice informează CA ale FEL despre mijloacele bănești acumulate în fonduri și prezintă Ministerului dări de seamă asupra intrărilor bănești și asupra modului de cheltuire a lor. Acesta, la rândul său, generalizează dările de seamă și prezintă Biroului Național de Statistică informația privind activitatea FEL și FEN. Procedura prezentării dărilor de seamă și formularele de evidență primară sânt stabilite în Regulamentul privind administrarea fondurilor ecologice, aprobat de Minister.</p>	<p>Modalitatea de acumulare a mijloacelor financiare necesită o abordare unică în toate actele. Prevederile privind controlul asupra încasării plăților nu este preluată și dezvoltată coerent în Regulament. Responsabilitatea privind încasarea resurselor și interacțiunea cu Serviciul Vamal și alte instituții implicate în procesul de plăți este una slab raportată în Regulament.</p> <p>Raportarea CA a FEL către CA al FEN prevăzută în legea și nici prezentarea rapoartelor anuale a CA al FEN nu a fost preluată în Regulament, chiar dacă este o cerință a legii privind elaborarea mecanismului de raportare în Regulament.</p>
Chestiuni de Organizare a FE	<p>În sarcina MM intră „formarea și gestionarea fondului ecologic național”; (Art 15)</p>	<p>Autoritatea centrală de specialitate (MM), în termen de 3 luni: a) va elabora instrucțiunea privind calculul plății pentru poluarea mediului; b) va aproba, în comun cu autoritățile administrației publice, lista beneficiarilor de resurse naturale de la care se percepe plata pentru poluarea mediului.</p>	<p>Ministerul Mediului: (i) în termen de o lună va elabora și aproba: formularele pentru propuneri de proiecte și programe spre finanțare din fondurile ecologice; Regulamentul serviciilor economico-ecologice din cadrul Inspecțiilor Ecologice; Regulamentul privind funcționarea CA a FE; (ii) în termen de 2 luni va elabora și va semna cu banca selectată pe bază de concurs un acord privind activitatea individuală a FE; (iii) în comun cu Biroului Național de Statistică, în termen de două luni va introduce modificări în raportul statistic “Cu privire la formarea fondurilor ecologice extrabugetare”. (p. 2 a HG)</p>	<p>Legea 1515-XI prevede elaborarea și aprobarea a Regulamentului FE aprobat de Guvern. În legea 1540-VIII pe lângă Regulamentul menționat mai sus se mai menționează încă un Regulament privind activitatea CA ale FE, în ea nu a fost stipulat de cine trebuie să fie elaborat și aprobat acest Regulament.</p> <p>Prin urmare, în HG nr. 988 despre aprobarea Regulamentului FE a fost stipulată obligația MM pentru elaborarea unui Regulament privind funcționarea CA a FE.</p> <p>Totodată din textul HG nr. 988 (despre aprobarea Regulamentului privind FE) este lipsă obligația MM de a elabora și aproba Regulamentul privind administrarea FE, la care se face referire în textul Regulamentului privind FE aprobat prin această HG.</p>

Surse: evaluările autorilor;

## Anexa 2. Venituri și Cheltuieli ale Fondului Ecologic Național

	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
<b>Venituri, mii MDL</b>								
<b>TOTAL</b>	16242.7	24453.6	42175.7	49855	57448.7	144222.8	192005.2	202686.1
1. Mijloacele transferate de către fondurile ecologice locale	1487.4	1143.4	1611.5	1797.6	2074.8	2533.9	2100	2100
2. Plățile pentru emisiile de poluanți din sursele mobile care folosesc benzină (etilată, neetilată), carburant pentru motoare de avion sau motorină.	12381.9	18214.2	18514.6	32045.2	36864.9	42972.5	13900.5	18267.8
3. Plata pentru mărfurile care în procesul utilizării cauzează poluarea mediului	2373.4	5096	18514.6	12263.9	18509	98116.4	176004.1	182318.3
<b>Cheltuieli, mii MDL</b>								
<b>TOTAL</b>	10267.3	23298.7	23821	60945.9	63783.9	40554.8	113977.2	133299.9
1. Finanțarea proiectelor pentru implementarea strategiilor, programelor și planurilor naționale de protecție a mediului, etc.	7417.2	19473.3	18514.6	51013.4	53695.3	34212.6	90385.2	106141.3
2. Investiții științifice în domeniul protecției mediului efectuate la comanda Ministerului Ecologiei și Resurselor Naturale; participarea prin cote-părți la lucrările	1034.2	965.8	1301.5	1615.1	3337	855.4	4285.1	4105.9
3. Organizarea și gestionarea sistemului de informație și reclamă ecologică, propagarea cunoștințelor ecologice	323.8	600	671.7	2860.8	1418.2	904	876.5	2110.4
4. Premierea specialiștilor, indiferent de apartenența departamentală (până la 1% din veniturile fondului ecologic național), achitarea cheltuielilor pentru crearea bazei tehnico-materiale și pentru ținerea evidenței statistice a fondurilor ecologice	340.5	442.2	982.1	1606.2	1855.7	1538.4	2545.2	3372.4
5. Colaborarea internațională în domeniul protecției mediului, etc.	514.2	743.3	1217.3	2539.2	900.7	1072.4	2525.3	534.8
6. Lichidarea consecințelor calamităților naturale, avarii în producție, altor situații ce pot aduce prejudicii mediului	430.3	859.7	842.4	695	1185.6	1456.8	12351	15833.6
7. Acordarea de sprijin financiar organizațiilor ecologice neguvernamentale în baza unui program special de granturi pentru proiectele destinate protecției mediului	207.1	214.4	291.4	616.2	1391.4	455.2	1002.3	1201.5

Surse: legile bugetului pe anii 2003-2011;

