



MINISTERUL FINANTELOR

Nr...../.....

APROBAT,
ION - MARCEL CIOLACU
PRIM - MINISTRU

M E M O R A N D U M

De la: Marcel-Ioan BOLOȘ, ministrul finanțelor

Mircea FECHET, ministrul mediului, apelor și pădurilor

Avizat: Marian-Cătălin PREDOIU, viceprim-ministru, ministrul afacerilor interne

Marian NEACȘU, viceprim-ministru

Mircea ABRUDEAN, secretar general al Guvernului

Adrian CÂCIU, ministrul investițiilor și proiectelor europene

Tema: Memorandum de aprobare a cadrului și a temei de analiză a cheltuielilor publice din domeniul *mediu*

Scopul analizei cheltuielilor publice din domeniul mediu este verificarea modului de utilizare a fondurilor publice conform destinațiilor pentru care au fost alocate, iar ținta principală este identificarea eventualelor abateri de la principiile privind economicitatea, eficacitatea și eficiența.

Astfel, prin:

- economicitate se urmărește minimizarea costului resurselor alocate unei acțiuni/activități/program/investiție, fără a compromite realizarea în bune condiții a obiectivelor;
- eficacitate se urmărește gradul de îndeplinire a obiectivelor declarate ale unei acțiuni/activități/program/investiție și relația dintre impactul planificat și impactul efectiv realizat al acțiunii/activității/programului/investiției respective;
- eficiență se urmărește maximizarea raportului dintre rezultatele obținute și costul resurselor utilizate în vederea obținerii acestora.

1. Context

Strategia analizei cheltuielilor publice pentru perioada 2024 - 2030, aprobată de către Guvern prin Memorandum¹ are ca obiectiv principal realizarea analizei cheltuielilor publice în mod sistematic la nivelul instituțiilor administrației publice centrale.

Potrivit Anexei 1b - "Planificarea analizelor cheltuielilor publice pentru perioada 2024 - 2030" din *Strategie*, domeniul *mediu* face obiectul analizei cheltuielilor publice în perioada T4 2023 - T2 2024, iar măsurile identificate și aprobate de către Guvern prin memorandum urmează să se regăsească în proiectul de buget pentru anul 2025.

Comisia Europeană (CE) are declanșate 39 proceduri de încălcare, de către România, a normelor europene (infringements), nesoluționate la data de 31.12.2023. Dintre acestea, mai mult de o treime (36%) se referă la domeniul MEDIU, fiind vizate ariile: aer (4 notificări), natură (4 notificări), deșeuri (4 notificări), apă (2 notificări)², dintre care, cu relevanță pentru prezentul memorandum sunt:

1. Calitatea aerului - rețeaua națională de monitorizare a calității aerului (asigurarea unui număr și a unui tip corespunzător de puncte de prelevare, captură insuficientă a datelor) (notificare primită în 2017);
2. Calitatea aerului - nerespectarea valorilor-limită anuale și a valorilor-limită orare pentru dioxidul de azot (NO₂) în aglomerările București, Timișoara, București, Cluj, Brașov (notificare primită în 2020);
3. Calitatea aerului - nerespectarea angajamentelor naționale de reducere a emisiilor în ceea ce privește poluanții NO_x și PM_{2,5} în anul 2021 (notificare primită în 2022);*
4. Calitatea aerului - nerespectarea valorilor limită de emisii pentru indicatorul PM₁₀ în aglomerarea București (notificare primită în 2009, cerere introductivă formulată de CE CJUE în 2018, hotărârea CJUE pronunțată în 2020 - fără plată penalități);
5. Protecția naturii - tăieri ilegale de arbori³ (notificare primită în 2020);

¹ Memorandumul cu tema: „Aprobarea *Strategiei analizei cheltuielilor publice pentru perioada 2024 - 2030*”, aprobat în ședința Guvernului din data de 13 iulie 2023

² https://ec.europa.eu/atwork/applying-eu-law/infringements-proceedings/infringement_decisions/

* Poluanții PM_{2,5} și PM₁₀ sunt particulele în suspensie foarte mici cu un diametru aerodinamic mai mic decât 10 și respectiv 2,5μm (1 μm este egal cu o miime de milimetru). Cele mai mici de 10 micrometri pot să pătrundă în plămâni și să provoace probleme grave de sănătate. Poluantul NO_x (NO/NO₂) este principalul poluant din transport care contribuie la formarea ozonului la nivelul solului.

³ https://ec.europa.eu/atwork/applying-eu-law/infringements-proceedings/infringement_decisions/

6. Protecția naturii - rețeaua Natura 2000 (notificare din 2019);
7. Protecția naturii - desemnarea ariilor de conservare (notificare din 2020);
8. Protecția naturii - conservarea habitatelor naturale, a florei și faunei sălbatice (notificare din 2020).

În cadrul Planului Național de Redresare și Reziliență (PNRR), Componenta 14 - Buna Guvernanță - Reforma 1, Guvernul României și-a asumat, prin Secretariatul General al Guvernului (SGG) și Ministerul Finanțelor (MF), implementarea Țintei 403 *”Cel puțin 3 ministere au planificat și executat bugete pentru fiecare program”* cu termen de finalizare T2, 2025.

Analiza de față, în domeniul mediului, se aliniaza cerinței de implementare a Țintei 403 și va urmări:

- eficiența cheltuielilor finanțate din fonduri publice, în perioada 2019-2022, efectuate conform destinației, prin bugetul Ministerul Mediului, Apelor și Pădurilor (MMA) și prin bugetele instituțiilor din sfera acestuia de competență potrivit ariei de analiză;
- stabilirea unor măsuri prin care obiectivele stabilite prin Planul Strategic Instituțional 2024-2027 să poată fi realizate în condiții de eficiență financiar bugetară.

Măsurile de eficientizare a cheltuielilor publice rezultate din această analiză se vor implementa începând cu bugetul anului 2025. La elaborarea proiectului de buget aferent anului 2025, MMA va introduce prevederi clare și detaliate, potrivit fișei și planului de implementare al fiecărei măsuri, astfel încât măsurile de eficientizare aprobate de Guvern să poată produce efectele așteptate.

2. Cadrul, tema și termenii de referință ai analizei cheltuielilor publice din domeniul *mediu*

MMA coordonează activitatea de integrare a cerințelor privind planificarea strategică, mediu, managementul fondului forestier și cinegetic, gospodărirea apelor, siguranța construcțiilor și amenajărilor hidrotehnice, hidrologie, hidrogeologie, meteorologie, în celelalte politici sectoriale, în concordanță cu cerințele și standardele europene și internaționale⁴.

2.1 Cadrul analizei

Cadrul analizei cheltuielilor publice a fost stabilit de comun acord cu MMA, pe baza datelor și informațiilor de care dispune acesta și pe baza indicatorilor de execuție bugetară gestionați de Ministerul Finanțelor (MF) la data elaborării prezentului memorandum.

⁴ Art.1, alin.(4) din HG nr.43/2020 privind organizarea și funcționarea Ministerului Mediului, Apelor și Pădurilor, cu modificările și completările ulterioare

Pădurile României sunt un capital a cărui valoare este dată de continuitatea serviciilor ecosistemice pe care le asigură pentru societate. România are o suprafață de pădure de 7 milioane de hectare, conform datelor Inventarului Forestier Național dar, cu 29% din suprafață împădurită, este sub media Uniunii Europene (UE) de 39%.

În pofida schimbărilor socio-economice majore care au avut loc, cadrul de reglementare a sectorului forestier a rămas dominat de paradigma unui sistem legislativ rigid, prescriptiv, nediferențiat în raport cu forma de proprietate, bazat, aproape în totalitate, pe instrumente de comandă și control. Actualul sistem legislativ nu are eficacitatea așteptată, iar acest aspect se reflectă într-o evidentă tensiune socială, implicând toate grupurile interesate și afectate de gestionarea pădurilor: proprietari privați, administrarea silvică de stat și privată, firme de exploatare a pădurilor și industrializare a lemnului, organizații de protecția mediului, societatea civilă etc.

Astfel, este nevoie de coerență legislativă în domeniul forestier, de asumarea răspunderii și de transparență, prin care să se valorifice eficient principiile de gestionare durabilă a pădurilor.

Protecția atmosferei este un domeniu prioritar pentru asigurarea sănătății populației și a mediului înconjurător, iar calitatea aerului înconjurător este un subiect de mare interes pentru populația României, în special în aglomerările urbane unde nivelul concentrațiilor de poluanți în aer este crescut. Calitatea aerului este determinată de emisiile în aer provenite de la sursele staționare și sursele mobile (traficul rutier), cu preponderență în marile orașe, precum și de transportul și de propagarea pe distanțe lungi a poluanților atmosferici.

Din execuția bugetului MMAP pe perioada 2019-2022, rezultă că, pe total în cei 4 ani, din bugetul de stat prin bugetul ministerului au fost finanțate cheltuieli în sumă totală de 7,4 miliarde lei, din care pentru silvicultură 1,0 miliarde lei și pentru prevenirea, reducerea și controlul poluării 4,1 miliarde lei.

Eficientizarea cheltuielilor în ceea ce privește *prevenirea, reducerea și controlul poluării și îmbunătățirea calității aerului înconjurător, precum și gestionarea durabilă a pădurilor* se poate realiza printr-o judicioasă planificare și monitorizare a utilizării fondurilor din diferite surse de finanțare. De asemenea, eficiența statului în implementarea politicilor în cele două arii de interes, presupune elaborarea unor planuri de acțiune detaliate, prevăzute cu indicatori de monitorizare.

Cadrul pentru analiza cheltuielilor publice din domeniul mediu are la bază cheltuielile din sectorul de protecție a mediului realizate pentru prevenirea, reducerea și controlul poluării, precum și calității aerului înconjurător și cheltuielile din sectorul silviculturii realizate pentru gestionarea durabilă a pădurilor.

2.2 Tema analizei

„Analiza cheltuielilor publice din domeniul mediu pentru utilizarea eficientă a fondurilor destinate prevenirii, reducerii și controlului poluării și îmbunătățirii calității aerului înconjurător, precum și gestionării durabile a pădurilor”

Prin tema de analiză propusă spre aprobare Guvernului prin prezentul Memorandum, se urmărește analizarea cheltuielilor MMAP și instituțiilor din sfera acestuia de competență, pentru prevenirea, reducerea și controlul poluării și îmbunătățirea calității aerului înconjurător, precum și a cheltuielilor cu activitățile forestiere și serviciile anexe silviculturii pentru identificarea acelor acțiuni/activități/programe/investiții ineficiente care generează nu numai risipă, dar și rezultate nesatisfăcătoare, cu scopul de a identifica economii, care să fie direcționate, prin proiectul de buget pentru anul 2025, către alte categorii de cheltuieli finanțate de la bugetul de stat prin bugetul MMAP și prin bugetele instituțiilor din sfera acestuia de competență sau prin bugetele instituțiilor implicate în analiză.

2.3 Termeni de referință ai analizei:

- **Ariile de analiză:**

Pentru realizarea acestei analize se vor avea în vedere, fără a se limita la acestea, toate cheltuielile finanțate prin bugetul MMAP și prin bugetele instituțiilor din sfera acestuia de competență pentru cele două arii, respectiv:

1. activitatea privind prevenirea, reducerea și controlul poluării și îmbunătățirea calității aerului înconjurător;
2. gestionarea durabilă a pădurilor - activitățile forestiere și serviciile anexe silviculturii.

Complementar analizei cheltuielilor se vor analiza și alte aspecte semnificative necesare ariilor de activitate, respectiv obiective strategice, programe, măsuri, indicatori, rezultate stabilite în Planul Strategic Instituțional al MMAP 2024-2027, ori în strategiile instituțiilor publice implicate în ariile de interes ale analizei.

- **Obiectivele analizei:**

- ✓ analiza cheltuielilor pentru prevenirea, reducerea și controlul poluării și îmbunătățirea calității aerului înconjurător, precum și a cheltuielilor cu activitățile forestiere și serviciile anexe silviculturii - paralela costuri versus rezultate;
- ✓ analiza politicilor, practicilor și obiectivelor abordate la nivel național și internațional în vederea prevenirii, reducerii și controlului poluării și îmbunătățirii calității aerului înconjurător, precum și susținerii activităților forestiere și serviciilor anexe silviculturii;
- ✓ analiza situațiilor de încălcare a normelor europene în ceea ce privește sectoarele de mediu - calitatea aerului înconjurător și activitățile forestiere și serviciile anexe silviculturii;

- ✓ analiza legislației și a reglementărilor normative aplicabile activităților forestiere și serviciilor anexe silviculturii;
 - ✓ analiza programelor ori investițiilor de prevenție a dezastrelor din sfera silviculturii.
- **Țintele analizei:**
 - ✓ Consolidarea sistemului informatic de urmărire a circulației materialului lemnos (SUMAL);
 - ✓ Evaluarea și monitorizarea resursei forestiere (IFN);
 - ✓ Realizarea cadastrului forestier și a delimitărilor între proprietari;
 - ✓ Asigurarea administrării, a serviciilor silvice și elaborarea amenajamentelor silvice;
 - ✓ Îmbunătățirea programelor în ceea ce privește pădurile precum și investiții în sisteme noi sau îmbunătățite de monitorizare, pregătire, avertizare și răspuns;
 - ✓ Evaluarea și gestionarea eficientă a calității aerului și asigurarea unei bune informări a publicului cu privire la calitatea aerului înconjurător, cu efecte directe asupra creșterii calității vieții;
 - ✓ Prevenirea, reducerea și controlul poluării;
 - ✓ Reducerea situațiilor de încălcare a normelor europene în ceea ce privește sectoarele de mediu.

- **Perioada analizată**

Analiza se realizează pentru perioada 2019 - 2022, iar dacă pe parcursul efectuării analizei sunt disponibile date financiare ori statistice și pentru anul 2023, se analizează punctual și această perioadă de la caz la caz.

- **Instituții publice implicate**

Analiza are în vedere sumele aprobate în bugetul MMAP și în bugetele instituțiilor din sfera acestuia de competență pentru cele două arii de interes.

Totodată, în afara MMAP, din categoria instituțiilor publice implicate mai pot face parte și alte instituții publice care au avut/au în derulare proiecte conexe sau complementare obiectivelor urmărite prin această analiză și care vor fi identificate pe parcursul analizei.

- **Grupul de lucru**

Grupul de lucru pentru analiza cheltuielilor publice din domeniul mediului se va constitui din reprezentanți ai MF și din reprezentanți nominalizați de MMAP și de instituțiile din sfera acestuia de activitate, respectiv Administrația Fondului pentru Mediu, Regia Națională a Pădurilor - Romsilva, Agenția Națională pentru Protecția Mediului și Garda Forestieră Națională. Nominalizările reprezentanților în grupurile de lucru vor fi făcute prin ordin de ministru sau decizie a conducătorului instituției, după caz.

Totodată, se va avea în vedere ca la lucrările grupului de lucru să participe atât specialiști cu funcție de execuție cât și specialiști cu funcție de conducere, din fiecare instituție

implicată⁵. Activitatea persoanelor desemnate ca reprezentanți în grupurile de lucru presupune o implicare serioasă, activă și profesionistă care este esențială pentru a asigura succesul procesului de analiză.

La lucrările grupului de lucru pot fi invitate personalități/experti în domeniu, care să contribuie la atingerea scopului acestuia cu date, informații, analize, rapoarte aferente cheltuielilor analizate și/sau prin identificarea de posibile soluții în vederea îmbunătățirii calității serviciilor publice avute în vedere de analiză.

- **Calendarul procesului de analiză**

- ✓ Aprilie 2024 se aprobă prezentul memorandum și se constituie grupul de lucru;
- ✓ Mai 2024 se elaborează documentul de diagnoză și fișele de măsuri, și se stabilesc măsurile de eficientizare a cheltuielilor publice;
- ✓ Iunie 2024 se întocmește, de către Ministerul Finanțelor, proiectul *Raportului de analiză* de eficientizare a cheltuielilor publice cu tema „Analiza cheltuielilor publice din domeniul mediu pentru utilizarea eficientă a fondurilor destinate prevenirii, reducerii și controlului poluării și îmbunătățirii calității aerului înconjurător, precum și gestionării durabile a pădurilor”, ce va fi aprobat de către Guvern prin memorandum.

Având în vedere cele prezentate, Ministerul Finanțelor propune aprobarea cadrului analizei de eficientizare a cheltuielilor publice, cu tema „Analiza cheltuielilor publice din domeniul mediu pentru utilizarea eficientă a fondurilor destinate prevenirii, reducerii și controlului poluării și îmbunătățirii calității aerului înconjurător și gestionării durabile a pădurilor”.

⁵ conform ART. 31[^]1, alineat (4), a) din Legea 500/2002 privind finanțele publice:

(4) Ordonatorii principali de credite au următoarele obligații:

a) să nominalizeze, la cererea Ministerului Finanțelor, personalul de conducere și de execuție pentru constituirea grupurilor de lucru și să asigure participarea acestora la întreg procesul de analiză a cheltuielilor publice;