

# Aplicarea instrumentelor fiscal-bugetare în soluționarea problemelor de mediu

*Autori:*

*Alexandru Fala*

*Dumitru Pîntea*

*Iuliana Cantaragiu*

*Ina Coșeru*

*Noiembrie, 2020*

## Cuprins

Lista de abrevieri .....	3
Introducere și reperi metodologice .....	4
Capitolul 1. Situația actuală privind sistemul taxelor de mediu.....	6
1.1. Cadrul normativ de aplicare a instrumentelor fiscal-bugetare în domeniul mediului .....	6
1.2. Evoluția veniturilor și nivelul taxelor de mediu.....	7
1.3. Cheltuielile bugetare destinate protecției mediului .....	11
Capitolul 2. Problemele de mediu din perspectiva instrumentelor fiscal-bugetare .....	18
2.1. Apă.....	18
2.2. Deșeuri .....	24
2.3. Păduri.....	29
2.4. Aer .....	31
2.5. Schimbări climatice.....	34
2.6. Calitatea mediului .....	35
Capitolul 3. Eficiența aplicării instrumentelor fiscal-bugetare în implementarea politicilor de mediu.....	37
3.1. Eficiența aplicării instrumentelor fiscal-bugetare în implementarea politicilor de mediu .....	37
Concluzii și recomandări.....	43
Anexa nr. 1. Acoperirea financiară a strategiilor din domeniul mediului prin sub-programe bugetare relevante..	47

## Lista de abrevieri

AM	Agenția de Mediu
BNS	Biroul Național de Statistică
CBTM	Cadrului Bugetar pe Termen Mediu
CE	Comisia Europeană
EPI	Environment Performance Index
EUROSTAT	Oficiul Statistic European
FEN	Fondul Ecologic Național
FNDR	Fondul Național pentru Dezvoltare Regională
GES	Gazele cu Efect de Seră
IPM	Inspectoratul pentru Protecția Mediului
MADRM	Ministerul Agriculturii Dezvoltării Regionale și Mediului
MOLDAC	Centrul Național de Acreditare din Republica Moldova
MF	Ministerul Finanțelor
ONU	Organizația Națiunilor Unite
PIB	Produs Intern Brut
SHS	Serviciul Hidrometeorologic de Stat
SUA	Statele Unite ale Americii
UE	Uniunea Europeană

## Introducere și repere metodologice

**Taxele de mediu reprezintă unul dintre principalele instrumente utilizate de stat pentru promovarea unui comportament responsabil vis-a-vis de mediul înconjurător.** În Republica Moldova potențialul taxelor de mediu nu este valorificat pe deplin, iar o serie de curențe în stabilirea acestora erodează din capacitatea de a schimba comportamentul populației și agenților economici, precum și de a rezolva problemele de mediu. În același timp, nici cheltuielile bugetare destinate protecției mediului nu răspund anvergurii necesităților din domeniu. Pe de o parte acestea sunt destul de mici, astfel încât nu putem spune că domeniul dat este cu adevărat o prioritate a statului. Pe de altă parte, de multe ori se înregistrează o distribuție a resurselor ce nu corespunde angajamentelor asumate în documentele de politici sau chiar incapacitatea autorităților implicate de a le executa. Prin urmare, aceste lacune reduc din capacitatea și eficiența politicilor de mediu, precum și din rezultatele așteptate de către stat, cetățeni, mediul de afaceri și partenerii externi.

**Studiul respectiv este parte a activităților de cercetare axate pe evaluarea instrumentelor economice utilizate în promovarea politicilor de mediu.** Acesta a fost realizat de o echipă de consultanți din cadrul Centrului Analitic Independent „Expert-Grup” și Centrului Național de Mediu în baza unor date disponibile pentru ultimii ani. Reieșind din cele expuse în termenii de referință, studiul își propune evaluarea eficienței instrumentelor fiscal-bugetare (taxe de mediu și cheltuieli bugetare destinate mediului) utilizate pentru implementarea politicilor de mediu, precum și identificarea problemelor ce afectează rezolvarea problemelor din domeniu. De asemenea, taxele și cheltuielile de mediu sunt abordate inclusiv din perspectiva celor mai stringente probleme și analizează dacă acestea sunt în măsură să schimbe situația. În rezultatul acestui exercițiu analitic, sunt formulate un șir de concluzii și recomandări, care, odată aplicate, ar spori șansele de atingere a obiectivelor pe dimensiunea de mediu urmărite de către stat.

**Un element central al studiului îl constituie conceptul de „taxe de mediu”, respectiv care taxe sau plăți sunt incluse în cadrul acestuia.** Astfel, studiul ține cont de abordarea utilizată la nivel european care la rândul său ține cont de practica internațională și ghidurile privind statistica taxelor de mediu. Astfel, Comisia Europeană consideră drept taxă de mediu un impozit ce are drept bază fiscală o unitate fizică sau un proxy pentru o unitate fizică ce se referă la „ceva” care are un efect negativ asupra mediului (ex. produsele petroliere). Raționamentul de bază pentru recunoașterea drept „taxă de mediu” se referă la prezența impactului pe care îl are impozitul asupra costului și prețului poluantului. Prin urmare, scopul impozitului, fie el de ordin fiscal sau orientat spre protecția mediului, nu reprezintă neapărat un element definitoriu pentru taxele de mediu. Prin urmare, în cadrul studiului, taxele de mediu sunt împărțite în 4 categorii și anume:

- (i) Taxele pe energie - constituite din accizele pe produse petroliere și gaz lichefiat;*
- (ii) Taxele pe transport - care includ accizele la autoturisme, taxele pentru folosirea drumurilor și vinieta;*
- (iii) Taxele pe poluare - reprezentate de plățile pentru poluarea mediului și taxa pentru mărfurile care, în procesul utilizării cauzează poluarea mediului;*
- (iv) Taxele pe resursele naturale – aplicate pentru apa captată din orice surse (izvoare), mineralele utile (zăcămintele), lemnul eliberat pe picior.*

Pe lângă aceste taxe *Legea regnului animal* și *Legea regnului vegetal* prevăd aplicarea anumitor taxe sau plăți urmare anumitor activități, cum ar fi exportul de plante și animale, sau în cazul desfășurării activității de vânătoare. Totuși, în cadrul acestui studiu taxele respective nu sunt considerate taxe de mediu, deoarece acestea sunt parte a mecanismului de recuperare a prejudiciului urmare unei activități cu impact asupra mediului.

**Documentul este structurat în trei capitole, după cum urmează:**

Capitolul I – urmărește evaluarea globală a instrumentelor fiscal-bugetare din perspectivă comparativă și sub aspect al evoluției în timp. Analiza a fost realizată în raport cu practicile din statele europene și se concentrează pe următoarele aspecte:

- (i) Evoluția și nivelul taxelor de mediu (valori absolute și ponderi în PIB). Taxele de mediu au fost grupate în 4 categorii: taxe pe energie (accizele pe combustibili), taxe pe transport (accizele pe transport), taxele pe poluare (plățile pentru poluarea mediului) și taxele de folosire a resurselor;
- (ii) Evoluția și nivelul cheltuielilor bugetare destinate mediului (valori absolute, ponderi în cheltuieli bugetare totale și în PIB). Cheltuielile au fost analizate prin prisma programelor bugetare și altor instrumente prin care resursele publice sunt canalizate spre protecția mediului (ex. Fondul Ecologic Național);

Capitolul II – scoate în evidență principalele probleme de mediu din țară în raport cu situația din mai multe state europene. Atenția a fost bazată pe modul în care problemele de mediu sunt rezolvate fie prin aplicarea taxelor, fie prin realizarea de cheltuieli bugetare. Au fost considerate problemele ce se manifestă pe mai multe dimensiuni de mediu, cum ar fi: (i) apă; (ii) deșeuri; (iii) păduri; (iv) aer; (v) schimbări climatice; (vi) calitatea mediului;

Capitolul III – evaluează eficiența utilizării instrumentelor fiscal-bugetare, din perspectiva rezolvării problemelor de mediu și prin prisma utilizării unor instrumente cantitative. În capitol este o descriere mai detaliată a problemelor aferente aplicării taxelor de mediu și realizării cheltuielilor bugetare.

## Capitolul 1. Situația actuală privind sistemul taxelor de mediu

Activitatea economică și comportamentul omului generează un impact semnificativ asupra mediului, de multe ori influența este negativă și cauzează poluarea, utilizarea exagerată a materiilor prime și distrugerea ariilor naturale. Pentru a proteja mediul și a limita eventuale dezechilibre ecologice, orice impact negativ trebuie să fie atenuat, iar eventuale prejudicii - recuperate. Pentru atingerea acestui deziderat, politicile de mediu pun accent pe utilizarea unor mecanisme/instrumente economice cum ar fi autorizații, taxe, penalități, cheltuieli bugetare, subvenții, etc. Pe plan mondial, varietatea instrumentelor economice care susțin implementarea politicilor de mediu s-au diversificat semnificativ pe măsură ce statele lumii s-au arătat îngrijorate de nivelul critic de poluare a mediului și de epuizare a resurselor naturale. Prin urmare, scopul de bază al instrumentelor economice de mediu este de a determina un comportament responsabil din partea populației și agenților economici vis-a-vis de mediul înconjurător, inclusiv prin acumularea de resurse financiare bugetare pentru gestionarea adecvată a resurselor naturale și pentru prevenirea poluării mediului. Republica Moldova se aliază la această practică internațională și aplică diverse pârghii economice pentru a promova politicile de mediu. Drept urmare, acest capitol evaluează la nivel agregat instrumentele fiscal-bugetare care susțin implementarea politicilor de mediu și dacă acestea sunt setate într-un mod adecvat pentru a contribui la soluționarea problemelor din sector.

### 1.1. Cadrul normativ de aplicare a instrumentelor fiscal-bugetare în domeniul mediului

Republica Moldova are un cadru legal destul de complex care reglementează protecția mediului, inclusiv utilizarea instrumentelor fiscal-bugetare în scopul implementării politicilor de mediu. Principiile de aplicare a instrumentelor fiscal-bugetare sunt prevăzute în mai multe acte legislative ce guvernează domeniul mediului (Tabelul 1). Cuantumul sau aspectele ce țin de utilizarea taxelor sunt prevăzute inclusiv în Codul Fiscal și în Legea nr. 1540/1998 privind plata pentru poluarea mediului.

**Tabelul 1. Acte legislative în domeniul protecției mediului și prevederile ce se referă la aplicarea instrumentelor fiscal-bugetare**

<b>Legea nr. 1515/1993 privind protecția mediului înconjurător</b>	<i>Stabilește principiile de bază ale protecției mediului printre care se numără perceperea de taxe și aplicarea de amenzi pentru încălcarea legislației în domeniu și folosirea, în exclusivitate, a mijloacelor astfel obținute pentru combaterea poluării mediului, secătuirii resurselor naturale, dezvoltării unor procese geologice primejioase și redresarea mediului.</i>
<b>Legea nr. 1102/1997 cu privire la resursele naturale</b>	<i>Menționează folosirea contra plată a resurselor naturale (plata pentru resursele naturale și plata pentru poluarea mediului înconjurător). Plata reprezintă compensarea în bani de către beneficiar a cheltuielilor publice pentru explorarea, conservarea și restabilirea resurselor naturale utilizabile, precum și a eforturilor societății pentru compensarea lor.</i>
<b>Legea regnului vegetal nr. 239/2007 și Legea regnului animal nr. 439/1995</b>	<i>Describe mecanismul economic de folosință rațională a obiectelor regnului vegetal/animal care include: (i) finanțarea programelor, strategiilor, planurilor de acțiuni privind folosința rațională; (ii) plăți pentru dobândirea și exportul obiectelor regnului vegetal/animal; (iii) stimularea economică a folosinței raționale a obiectelor regnului vegetal/animal.</i>
<b>Legea nr. 1041/2000 pentru ameliorarea prin împădurire a terenurilor degradate</b>	<i>Stipulează că împădurirea terenurilor degradate, precum și alte lucrări aferente și se finanțează din: (i) alocațiile de la bugetele locale ale APL de nivelul I și nivelul II, (ii) alocațiile de la bugetul de stat, (iii) contribuțiile fondului ecologic național.</i>

Sursa: elaborat de autori în baza legislației de mediu

**Statul își propune să eficientizeze aplicarea instrumentelor economice pentru a asigura o mai bună implementare a politicilor de mediu.** Viziunea statului privind aplicarea instrumentelor economice în domeniu sunt stipulate în „*Strategia de mediu pentru anii 2014-2023*”<sup>1</sup>. Astfel, obiectivul specific nr. 4 prevede reducerea impactului negativ al activității economice asupra mediului și îmbunătățirea măsurilor de prevenire a poluării mediului. Acest obiectiv urmează a fi atins „*prin îmbunătățirea și eficientizarea instrumentelor fiscale și economice în domeniul protecției mediului și prin modificarea sistemului de fonduri ecologice*”.

## 1.2. Evoluția veniturilor și nivelul taxelor de mediu

**Plățile fiscale și cele para-fiscale<sup>2</sup> au un rol central printre instrumentele economice aplicate pentru implementarea politicilor de mediu.** În Republica Moldova există următoarele plăți fiscale și para-fiscale:

1. **Taxe pentru eliberarea de acte permise de mediu** (plăți para-fiscale) – stabilite în Nomenclatorul actelor permise aferent Legii nr.160/2011 privind reglementarea activității de întreprinzător<sup>3</sup>;
2. **Taxe de mediu** (plăți fiscale) – conform practicii internaționale acestea cuprind taxele pe energie, transport, poluare și de folosire a resurselor naturale. Cuantumul acestora este prevăzut în Codul fiscal sau anumite legi sectoriale);
3. **Amenzi pentru încălcarea legislației de mediu** (plăți para-fiscale) – aplicate pentru săvârșirea unor acțiuni interzise (ex., braconaj, tăieri ilegale de păduri, infracțiuni ecologice). Cuantumul acestora este prevăzut în legislația contravențională și cea penală;
4. **Prejudiciu și impactul adus mediului în rezultatul poluării** (plăți para-fiscale) – legislația de mediu prevede recuperarea prejudiciului adus mediului în rezultatul poluării sau impactul asupra mediului urmare anumitor activități. Modul de calculare a prejudiciului este stabilit într-o serie de instrucțiuni, metodologii și legi.

**Dintre toate instrumentele fiscale și para-fiscale anume taxele de mediu reprezintă un element de bază în promovarea politicilor de mediu.** Acestea sunt plăți stabile și continue în timp, și, totodată, reprezintă sume consistente de venituri la bugetul de stat sau la bugetele locale (în cazul taxelor pe resursele minerale). De cealaltă parte, taxele pentru eliberarea actelor permise sunt plăți unice achitate doar în momentul prestării unui serviciu administrativ de către o autoritate a statului. De asemenea, amenzile și prejudiciile se plătesc doar în cazul încălcării legislației de mediu. Așadar, taxele reprezintă cel mai cuprinzător instrument prin care statul poate influența comportamentul agenților economici și a populației față de mediu.

**Baza fiscală are un rol crucial în definirea taxelor de mediu.** Pentru definirea conceptului „taxe de mediu” am recurs la abordarea utilizată în Uniunea Europeană (UE). Această alegere a fost determinată de faptul că conceptul cu care operează Comisia Europeană (CE) derivă din practica internațională și se bazează pe ghidurile internaționale privind statistica taxelor de mediu<sup>4</sup>. Astfel, CE consideră drept taxă de mediu un impozit ce are drept bază fiscală o unitate fizică sau un proxy pentru o unitate fizică ce se referă la „ceva” care are un efect

---

<sup>1</sup> Hotărârea Guvernului Nr. 301/2014 cu privire la aprobarea Strategiei de mediu pentru anii 2014-2023 și a Planului de acțiuni pentru implementarea acesteia, [https://www.legis.md/cautare/getResults?doc\\_id=48131&lang=ro](https://www.legis.md/cautare/getResults?doc_id=48131&lang=ro)

<sup>2</sup> Plăți care nu sunt menționate în legislația fiscală.

<sup>3</sup> Legea nr. 160/2011 privind reglementarea prin autorizare a activității de întreprinzător, [https://www.legis.md/cautare/getResults?doc\\_id=120955&lang=ro#](https://www.legis.md/cautare/getResults?doc_id=120955&lang=ro#)

<sup>4</sup> [https://www1.finanze.gov.it/finanze3/green\\_tax/v\\_3\\_0\\_0/contenuti/en/methodological\\_note.pdf?d=](https://www1.finanze.gov.it/finanze3/green_tax/v_3_0_0/contenuti/en/methodological_note.pdf?d=)

negativ asupra mediului<sup>5</sup>. Raționamentul de bază pentru recunoașterea drept „taxă de mediu” se referă la prezența impactului pe care îl are impozitul asupra costului și prețului poluantului. Prin urmare, scopul impozitului, fie el de ordin fiscal sau orientat spre protecția mediului, nu reprezintă un element definitoriu pentru taxele de mediu.

**În practica internațională taxele de mediu sunt împărțite în 4 categorii: taxe pe energie/combustibili, taxe pe transport, taxe pe poluare și taxe pe resurse.** Această repartizare este utilizată inclusiv de către EUROSTAT<sup>6</sup> (oficiul statistic al UE), respectiv de CE în implementarea politicilor de mediu. De altfel, și Republica Moldova tinde spre o abordare similară. Studiul „Taxe, amenzi și sancțiuni pentru prevenirea activităților dăunătoare pentru biodiversitate”<sup>7</sup> prezintă aceleași categorii a taxelor de mediu:

- (i) **Taxele pe energie** - constituite din accizele pe produse petroliere și gaz lichefiat;
- (ii) **Taxele pe transport** - care includ accizele la autoturisme, taxele pentru folosirea drumurilor și vinieta;
- (iii) **Taxele pe poluare** - reprezentate de plățile pentru poluarea mediului și taxa pentru mărfurile care, în procesul utilizării cauzează poluarea mediului;
- (iv) **Taxele pe resursele naturale**<sup>8</sup> – aplicate pentru apa captată din orice surse (izvoare), mineralele utile (zăcămintele), lemnul eliberat pe picior.

**Tabelul 2. Clasificarea taxelor de mediu aplicate în Republica Moldova**

Categoria de taxe	Denumirea impozitului	Actul normativ care reglementează aplicarea
<b>Taxe pe energie</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Accize la produsele petroliere</li> <li>• Accize la gazele lichefiate</li> </ul>	<b>Codul fiscal, Titlul IV. Accizele</b>
<b>Taxe pe transport</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Accize la autoturisme importate</li> <li>• Taxe pentru folosirea drumurilor</li> <li>• Vinieta</li> </ul>	<b>Codul fiscal, Titlul IV. Accizele</b> <b>Codul fiscal, Titlul IX. Taxele rutiere</b>
<b>Taxe pe poluare</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Plăți pentru poluarea mediului produse de: <ul style="list-style-type: none"> <li>- emisiile de poluanți în aerul atmosferic ale surselor staționare,</li> <li>- deversările de poluanți cu ape reziduale în obiective acvatice și sisteme de canalizare</li> <li>- depozitarea deșeurilor de producție</li> </ul> </li> <li>• Taxe pentru mărfurile care în procesul utilizării cauzează poluarea mediului</li> </ul>	<b>Legea nr. 1540/2008 privind plata pentru poluarea mediului</b>
<b>Taxe pe resurse naturale</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Taxa pentru apă</li> <li>• Taxa pentru extragerea mineralelor utile</li> <li>• Taxa pentru lemnul eliberat pe picior</li> <li>• Taxa pentru efectuarea prospecțiunilor geologice</li> <li>• Taxa pentru efectuarea explorărilor geologice</li> <li>• Taxa pentru folosirea spațiilor subterane în scopul construcției obiectivelor subterane, altele decât cele destinate extracției mineralelor utile</li> <li>• Taxa pentru exploatarea construcțiilor subterane în scopul desfășurării activității de întreprinzător, altele decât cele destinate extracției mineralelor utile</li> </ul>	<b>Codul fiscal, Titlul VIII. Taxele pentru resursele naturale</b>

*Sursa: elaborat de autori în baza legislației fiscale și de mediu*

<sup>5</sup> Repartizarea taxelor de mediu la nivelul Uniunii Europene. Environmental taxes - A statistical guide, Eurostat, 2013 edition, <https://ec.europa.eu/eurostat/web/products-manuals-and-guidelines/-/KS-GQ-13-005>

<sup>6</sup> <https://ec.europa.eu/eurostat/data/database>

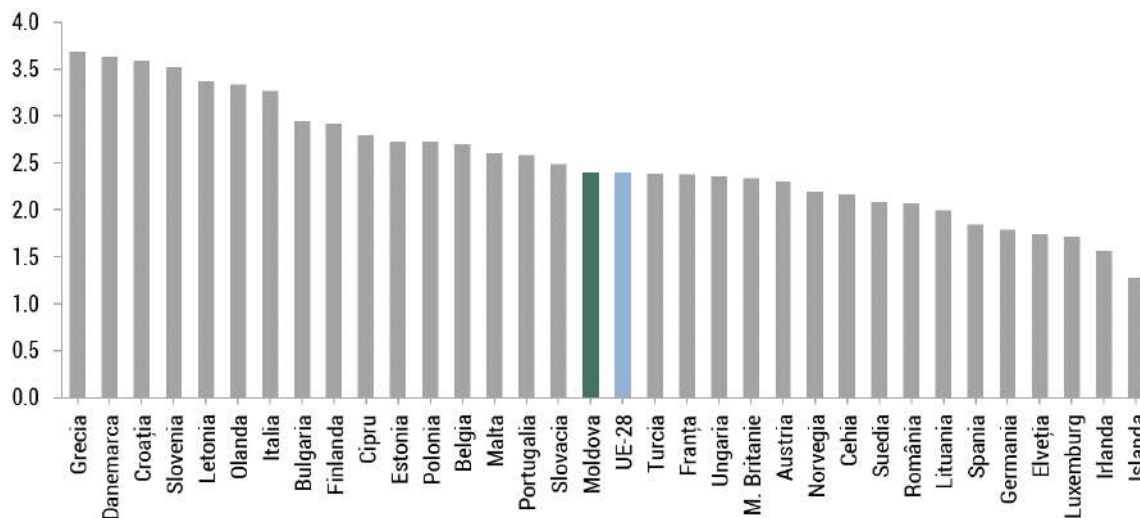
<sup>7</sup> Taxe, amenzi și sancțiuni pentru prevenirea activităților dăunătoare pentru biodiversitate, Catalog, 2018, [http://madrm.gov.md/sites/default/files/Documente%20atasate%20Advance%20Pagines/Catalog\\_Taxe.pdf](http://madrm.gov.md/sites/default/files/Documente%20atasate%20Advance%20Pagines/Catalog_Taxe.pdf)

<sup>8</sup> Pe lângă taxele menționate în Codul Fiscal, Legea regnului animal și cea a regnului vegetal prevăd aplicarea anumitor taxe sau plăți urmare anumitor activități, cum ar fi exportul de plante și animale, precum și în cazul desfășurării activității de vânătoare. Totuși aceste plăți nu pot fi considerate plăți fiscale, deoarece se referă la componenta de „Prejudiciu și impact asupra mediului”, respectiv statul urmărește recuperarea cheltuielilor cu aceste resurse.

**În pofida practicilor internaționale în domeniu, autoritățile publice continuă să se bazeze pe o interpretare diferită a conceptului de „taxe de mediu”.** Astfel, în documentul ce reprezintă viziunea statului în domeniul politicilor de mediu (Strategia de mediu pentru anii 2014-2023), în calitate de instrumente fiscale sunt abordate doar taxele pentru utilizarea resurselor naturale și plățile pentru poluarea mediului, la care se mai adaugă și plățile para-fiscale cum ar fi amenzile și prejudiciul. Astfel, taxele pe energie și taxele pe transport nu sunt tratate ca taxe de mediu, fapt ce afectează calitatea implicării instituțiilor publice responsabile de protecția mediului în setarea politicilor fiscale pe dimensiunea de mediu, precum și implementarea eficientă a politicilor de mediu.

**Pentru Republica Moldova, încasările obținute de pe urma taxelor de mediu în raport cu nivelul economiei sunt comparabile cu cele din Uniunea Europeană.** La nivel agregat, ponderea în PIB a taxelor de mediu este în imediata apropiere a mediei înregistrate în UE, cu anumite variații în ultimii ani. Spre exemplu, în anul 2017 au fost acumulate taxe în sumă de 4,7 mld. lei, în 2018 încasările au constituit 4,6 mld. lei (o scădere față de 2017 cu circa 1,8%, în termeni nominali și cu 3% în expresie reală), în timp ce în 2019 acestea s-au cifrat la aproximativ 4,9 mld. lei (o creștere cu 5,3% față de 2018 în termeni nominali, și cu 4,8% în expresie reală). În aceeași perioadă ponderea taxelor de mediu în PIB a cunoscut o anumită reducere - de la 2,6% în 2017 și 2,4% în 2018, la circa 2,3% în 2019. Totodată, sub aspect comparativ cu statele europene, ponderea taxelor de mediu în PIB nu poate fi considerată ca fiind una joasă. Astfel, în 2018 Republica Moldova avea un indicator apropiat de nivelul mediu din UE (Figura 1).

**Figura 1. Nivelul taxelor de mediu la nivel european în anul 2018, % în PIB**

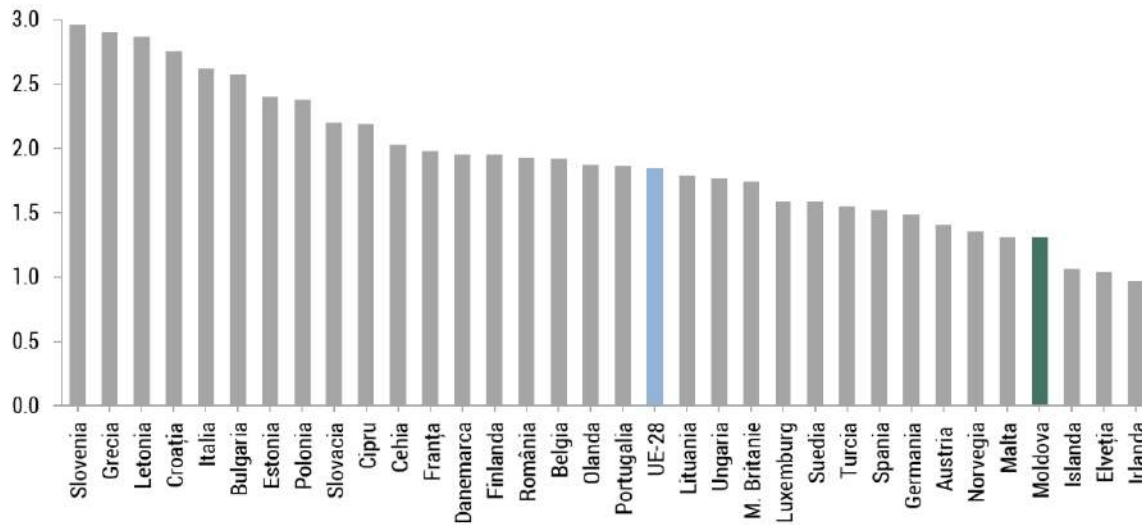


Sursa: elaborat de autori în baza datelor de la EUROSTAT, Ministerul Finanțelor, BNS

### 1.2.1. Taxele pe energie

**După o creștere semnificativă în anii 2015/2016, creșterea taxelor pe energie s-a temperat.** În 2019 comparativ cu 2015 încasările din taxele pe energie s-au majorat de la 1,6 la circa 2,6 mld. lei. Totuși, ritmurile de creștere s-au temperat semnificativ în ultimii ani, de la 19% în 2016 la doar 2,4% în 2019, fiind cauzată în mare parte de reducerea prețurilor internaționale la petrol. În același timp, începând cu anul 2015 și până în 2018 ponderea taxelor pe energie în PIB s-a majorat de la 1,1% la 1,3%, însă în 2019 s-a produs o descreștere până la 1,2%. În aspect comparativ ponderea taxelor pe energie în PIB este relativ redusă comparativ cu alte state europene (Figura 2). De exemplu în 2018 ponderea taxelor pe energie în PIB atestată în Republica Moldova era cu 0,5 p.p. mai mică decât valoarea medie a indicatorului înregistrat în UE.

**Figura 2. Ponderea încasărilor din taxe pe energie în PIB, în %, anul 2018**

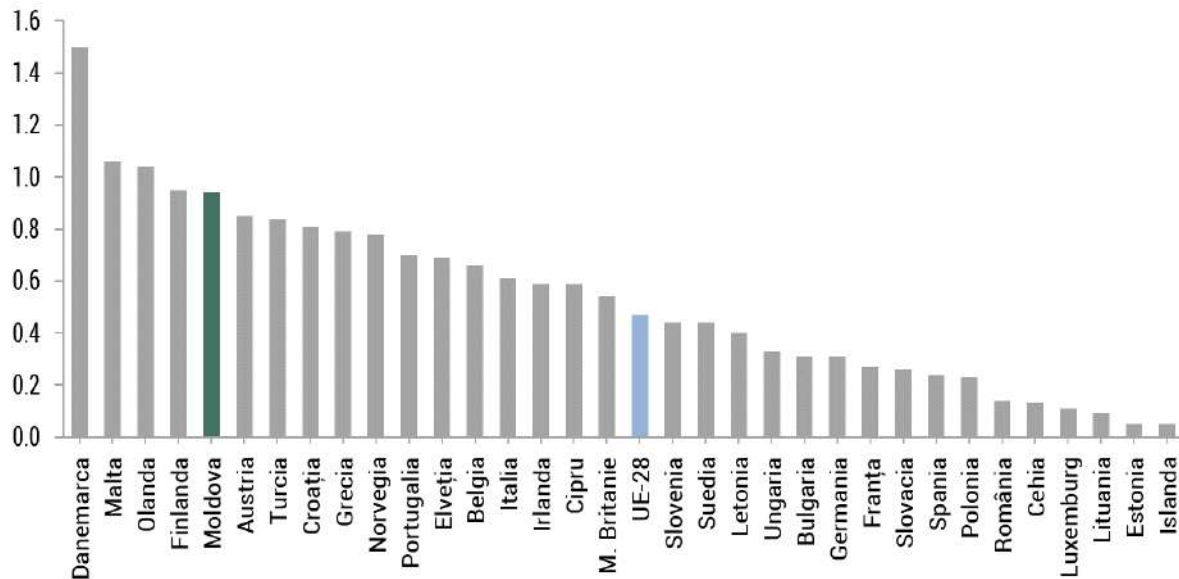


Sursa: elaborat de autori în baza datelor de la EUROSTAT, Ministerul Finanțelor, BNS

### 1.2.2. Taxele pe transport

**Taxele pe transport înregistrează un nivel mult mai mare în Republica Moldova decât majoritatea țărilor europene.** Ponderea acestor taxe în PIB este aproape de 2 ori mai mare în țara noastră decât media din UE. În ultimii ani taxele pe transport au avut o evoluție oscilatorie. După ce în 2017 s-au atestat încasări în sumă de circa 2,1 mld. lei, în 2018 acumulările s-au redus până la 1,8 mld. lei. În 2019 s-a produs o anumită ameliorare, ceea ce a dus și la creșterea veniturilor totale din taxele pe mediu, până la aproape 2 mld. lei. Ponderea taxelor pe transport în PIB a atins valoarea de 1,2% în anul 2017 și s-a diminuat până la 0,9% (valoare atestată atât în 2018, cât și în 2019). Astfel, printre statele europene Moldova are una dintre cele mai înalte cote ale taxelor pe transport în raport cu PIB (Figura 3), depășind cu mult media statelor UE.

**Figura 3. Ponderea încasărilor din taxele pe transport în PIB, în %, anul 2018**

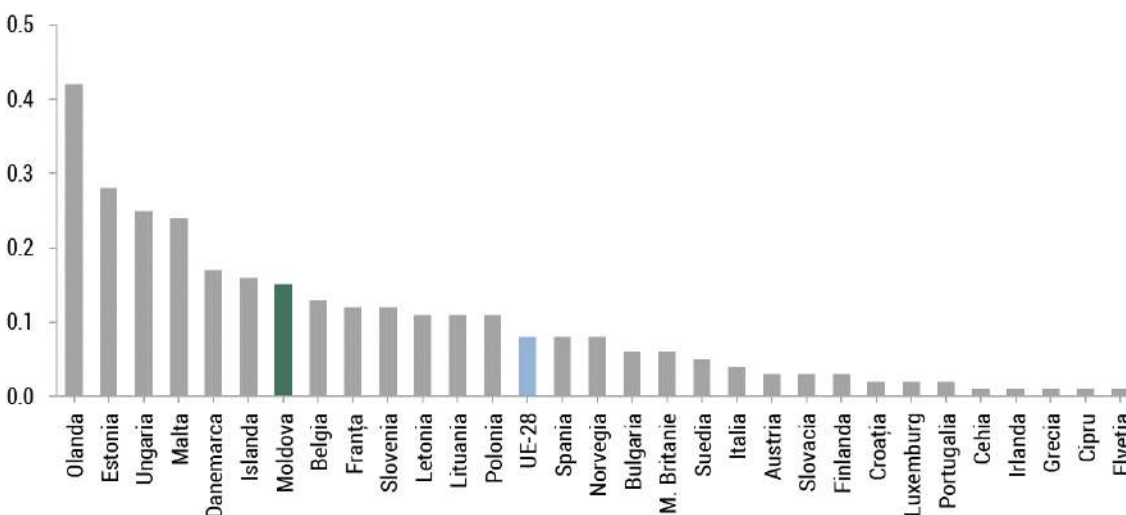


Sursa: elaborat de autori în baza datelor de la EUROSTAT, Ministerul Finanțelor, BNS

### 1.2.3. Taxele pe poluare și taxele pe resurse naturale

**Încasările din taxele pe poluare și cele pe resurse naturale, de asemenea, au un nivel mult mai înalt comparativ cu alte state europene.** Pentru a realiza comparațiile internaționale, taxele pe poluare și cele pe resurse au fost comasate. Această abordare a fost preluată de la EUROSTAT, care prezintă în formă agregată informațiile privind încasările din taxele pe poluare și cele pe resurse<sup>9</sup>. Veniturile din taxele pe resurse au crescut în perioada anilor 2017 - 2019 de la 38,8 la 44,1 mil. lei, în timp ce în cazul taxelor pentru poluanți este o situație mai specifică. Astfel, încasările din plățile pentru poluarea mediului care țintesc emisiile în aerul atmosferic, deversările în bazinele acvatice și formarea deșeurilor sunt relativ mici (între 2015 și 2019 acumulările din aceste taxe nu au depășit nivelul de 20 mil. lei). Majoritatea taxelor pe poluare (mai mult de 80% din totalul încasărilor din aceste taxe), sunt reprezentate de taxele pentru mărfuri care în procesul utilizării cauzează poluarea mediului. Veniturile din taxele pe mărfuri au crescut între 2015 și 2017 de la 229,8 la 268,8 mil. lei, urmate de o reducere în 2018 și iarăși o creștere în 2019 de până la 254,6 mil. lei. Comparativ cu țările europene, Moldova are o pondere a taxelor pe resurse și taxelor pe poluare în PIB destul de înaltă, fiind practic de 2 ori mai mare decât nivelul mediu înregistra UE (Figura 4).

**Figura 4. Ponderea încasărilor din taxele pe resurse naturale și cele pe poluare în PIB, în %, anul 2018**



Sursa: elaborat de autori în baza datelor de la EUROSTAT, Ministerul Finanțelor, BNS

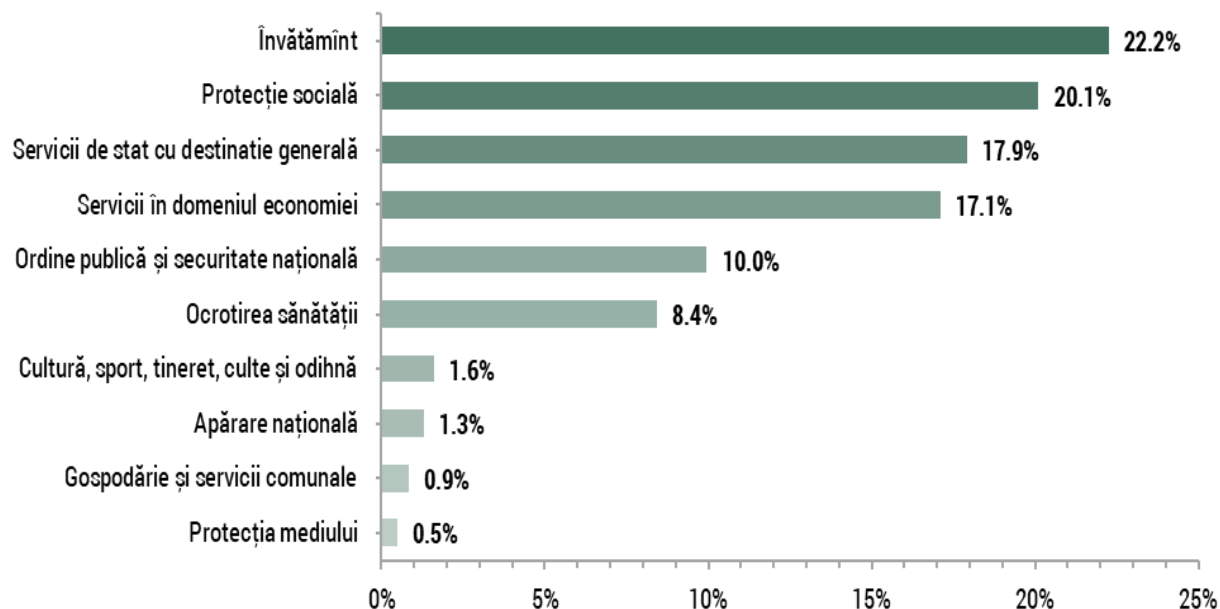
### 1.3. Cheltuielile bugetare destinate protecției mediului

**Dacă analizăm resursele alocate pentru protecția mediului, atunci, se pare că, în Republica Moldova statul acordă o atenție scăzută acestui domeniu.** Mulți ani la rând Fondurile ecologice (Fondul Ecologic Național - FEN și Fondurile ecologice locale) erau principalele instrumente de alocare a cheltuielilor pentru protecția mediului în baza acumulărilor din taxele ecologice. Odată cu revizuirea în 2017 a modalității de finanțare a FEN și eliminarea fondurilor ecologice locale, cheltuielile statului în domeniu sunt realizate în baza programelor bugetare, iar mijloacele financiare ale FEN sunt aprobate anual prin legea bugetului de stat. Planificarea cheltuielilor statului pe diferite domenii are loc în fiecare an, atât în contextul elaborării Cadrului Bugetar pe Termen Mediu (CBTM) cât și în procesul de pregătire a bugetului de stat de către Ministerul Finanțelor (MF) în concordanță cu propunerile

<sup>9</sup>[https://ec.europa.eu/eurostat/databrowser/view/env\\_ac\\_tax/default/table?lang=en](https://ec.europa.eu/eurostat/databrowser/view/env_ac_tax/default/table?lang=en)

înaintate de diferite autorități. Bugetul de stat prevede alocări în domeniul mediului în cadrul programului „Protecția Mediului” (nr. 70 conform clasificăției bugetare pe programe<sup>10</sup>). Acesta încearcă să reflecte elementele-cheie ale diferitor documente pe planificare strategică, printre care cele menționate în cadrul strategiilor sectoriale, în planurile de activitate ale Guvernului, precum și cele din alte documente de politici în domeniu. Astfel, în anul 2019 pentru implementarea programului „Protecția mediului” au fost alocate circa 226 mil. lei sau în jur de 0,5% din cheltuielile totale ale bugetului de stat, Figura 5, sumă net inferioară încasărilor din taxele de mediu. Pe de o parte, această sumă reprezintă capacitățile bugetare actuale, pe de altă parte aceasta reflectă prioritățile reale și angajamentul statului pe dimensiunea dată.

**Figura 5. Alocările bugetului de stat pe programe pentru anul 2019, % în total cheltuieli bugetare**

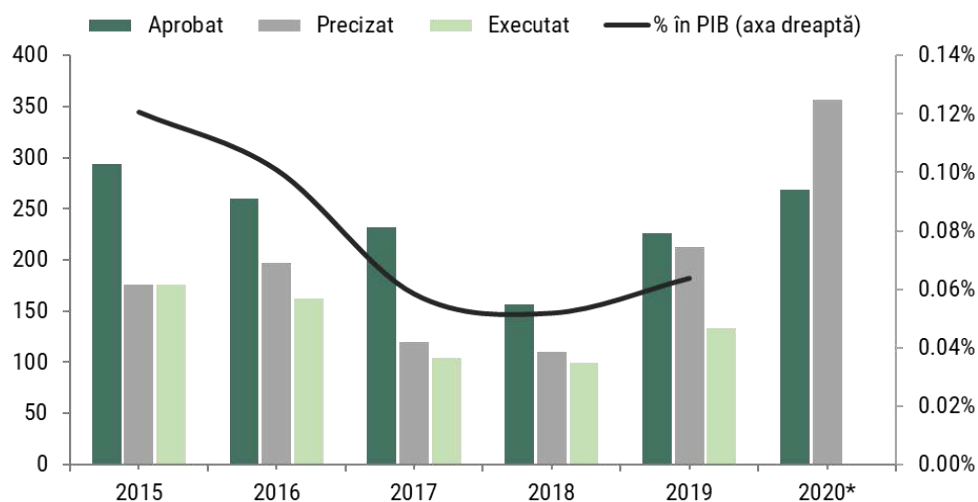


*Sursa: Conform Raportului de executare a cheltuielilor bugetului de stat pentru anul 2019*

**Deși în creștere, nivelul cheltuielilor destinate protecției mediului rămân a fi reduse în comparație cu mai mulți indicatori.** În ultimii ani pentru protecția mediului statul a locat resurse financiare mult sub nivelul încasărilor din taxele de mediu. Mai mult ca atât, analiza comparativă a cheltuielilor aprobate la început de an, precizate pe parcurs, și a celor executate indică o discrepanță medie de circa 100 mil. MDL pentru ultimii 5 ani. Practic doar puțin peste jumătate din cheltuielile pentru domeniul mediului pe care statul și le propune la început de an ajung a fi executate (Figura 6). Cauzele acestei situații sunt multiple, de la sacrificarea priorităților de mediu în favoarea altor priorități de moment (Guvernul reduce cheltuielile de mediu pe parcursul anului bugetar) până la incapacitatea instituțiilor responsabile de a implementa programele de cheltuieli asumate.

<sup>10</sup> Ordinul nr. 208 din 24.12.2015 privind clasificăția bugetară, Anexa 7, <http://lex.justice.md/index.php?action=view&view=doc&lang=1&id=362651>

**Figura 6. Evoluția și nivelul cheltuielilor bugetare destinate mediului, mil. lei**



Sursa: datele publice ale Ministerul Finanțelor

**Programul „Protecția mediului” conține mai multe sub-programe care stabilesc volumul alocațiilor conform diferitor scopuri și obiective pe mai multe dimensiuni de mediu.** De menționat este faptul că pentru unele sub-programe pot să nu fie alocate resurse financiare pentru o perioadă specifică, acest fapt fiind în concordanță cu prioritățile Guvernului la momentul respectiv (Tabelul 3). Sursa de finanțare a cheltuielilor prevăzute în cadrul sub-programelor provin în cea mai mare parte din veniturile generale ale bugetului de stat - circa 90%, și într-o mică măsură din surse externe (10%) în baza unor proiecte susținute de donatori. Totodată, finanțarea unor cheltuieli are loc prin intermediul FEN, circa 35% anual, și într-o mică măsură prin intermediul Fondul Național pentru Dezvoltare Regională (FNDR). În cele din urmă, instituția responsabilă de implementarea programului este MADRM, cu o mică excepție, sub-programul „7006 Managementul deșeurilor radioactive” care revine MAI.

**Tabelul 3. Alocațiile pentru protecția mediului pe sub-programe bugetare în anii 2018 – 2019, mii lei**

Cod	Sub-programul	2018		2019		2020
		Aprobat	Executat	Aprobat	Executat	Aprobat
7001	Politici și management în domeniul mediului	19 422	2 825	35 591	16 685	38 994
7002	Managementul integrat al deșeurilor	31 893	11 475	31 893	7 294	63 188
7003	Securitate ecologică a mediului	48 041	33 868	46 167	34 358	47 211
7004	Monitoring-ul calității mediului	20 346	23 010	74 969	46 684	67 946
7005	Protecția și conservarea biodiversității	10 050	2 488	10 050	-	10 975
7006	Managementul deșeurilor radioactive	2 471	2 485	3 549	3 865	4 880
7007	Cercetări științifice aplicate	1 107	0	-	-	-
7008	Radioprotecție și securitate nucleară	2 046	2 001	2 136	2 320	2 283
7009	Asigurarea securității ecologice la nivel local	-	381	-	-	-
7010	Supravegherea și îngrijirea animalelor fără stăpân	-	-	-	-	-
7011	Atenuarea și adaptarea la schimbările climatice	1 414	156	-	-	6 475
7012	Protecția și securitatea chimică	-	-	-	-	-
5010	Prognozarea meteo <sup>11</sup>	20 275	20 710	21 983	22 503	26 442
	<b>TOTAL</b>	<b>157 665</b>	<b>99 518</b>	<b>226 338</b>	<b>133 708</b>	<b>268 394</b>

Sursa. Rapoartele de executare a bugetului de stat

<sup>11</sup> Sub-programul 5010 „Prognozarea meteo” este inclus la Programul 07 „Protecția mediului”, în timp ce 7009 și 7010 sunt implementate de autoritățile locale

**Alocațiile incluse la programul 70 „Protecția Mediului” nu sunt singurele resurse alocate de către stat în domeniul mediului.** Anumite cheltuieli de mediu (legate de evacuarea și epurarea apelor uzate), se regăsesc la un alt program bugetar, și anume Programul 75 „Dezvoltarea gospodăriei de locuințe și serviciilor comunale” sub-programul „7503 - Aprovizionarea cu apă și canalizare”. Sursa de finanțare a activităților prevăzute în cadrul acestui sub-program provin, de asemenea, din veniturile generale ale bugetului de stat și sunt realizate prin intermediul FEN. Evident, nu toate aceste cheltuieli se referă la mediu (cum ar fi construcția de apeeducte care țin de servicii comunale și aprovizionarea cu apă) ci doar cele ce țin de *colectarea și epurarea apelor uzate*, adică cele legate de construcția și ameliorarea stațiilor de epurare și a sistemelor de canalizare a apelor uzate. Chiar și așa, o analiză a proiectelor finanțate prin intermediul FEN prezintă un volum de resurse redus alocat pentru colectarea și epurarea apelor uzate, restul revenind construcției și gestiunii sistemelor de aprovizionare cu apă.

### Caseta 1. Fondul Ecologic Național

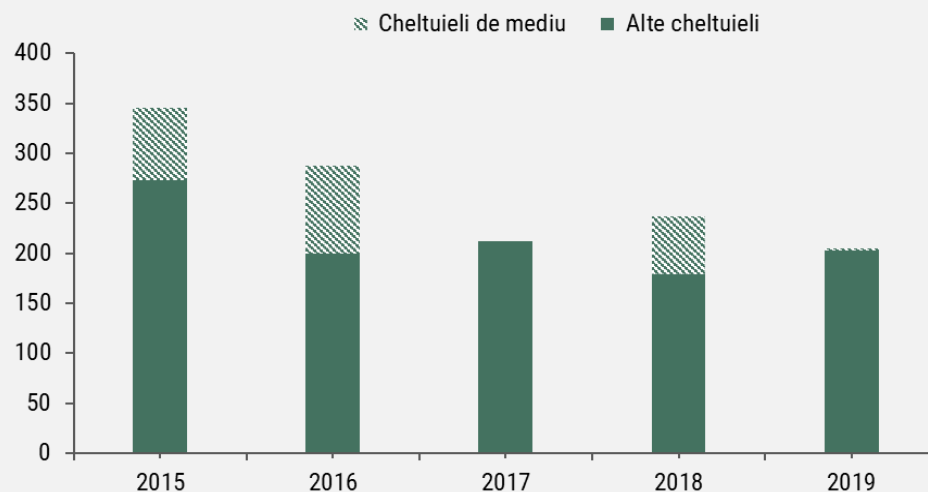
Baza juridică pentru crearea Fondul Ecologic Național a fost pusă încă în anul 1998 prin aprobarea modificărilor la Legea nr. 1515/1993 privind protecția mediului înconjurător. Scopul creării acestui Fond este de a colecta și direcționa resursele financiare necesare pentru rezolvarea problemelor ecologice. De-a lungul timpului cadrul de reglementare a suferit mai multe modificări, inclusiv în ceea ce privește acumularea veniturilor, repartizarea cheltuielilor sau administrarea. Chiar și așa, o serie de probleme sistemice s-au acumulat, iar eliminarea selectivă nu pare a fi cea mai bună opțiune. O abordare integrată a subiectului ar asigura o activitate mai eficientă a Fondului în implementarea politicilor de mediu.

<p><b>Administrare</b></p>	<p>FEN este în subordinea directă a MADRM fiind administrat de un Consiliu format din reprezentanți ai diferitor autorități de stat și un reprezentant al organizațiilor societății civile din domeniul mediului. Acest mecanism de administrare determină o influență politică semnificativă și interese clientelare în distribuirea resurselor. Un studiu<sup>12</sup> elaborat în anul 2020 relevă că la distribuția alocărilor din FEN se atestă un înalt nivel al clientelismului politic. Astfel, în 2019 șansele ca un locuitor al unei primării afiliate guvernării să „beneficieze” de finanțare din FEN erau de 4,7 ori mai mari față de un cetățean dintr-o primărie neafiliată guvernării.</p>
<p><b>Alocațiile financiare</b></p>	<p>Resursele FEN au scăzut semnificativ începând cu anul 2014, o ușoară creștere fiind înregistrată abia începând cu anul 2019. Totodată, tendința de valorificare a resurselor FEN este una îngrijorătoare, doar 70 - 80% din resursele alocate fiind executate, fapt ce relevă o serie de deficiențe în planificarea și utilizarea eficientă a resurselor. FEN operează fără un plan de cheltuieli structurat pe domenii de finanțare, care i-ar permite preluarea obiectivelor stabilite în strategiile de mediu sectoriale. Drept rezultat, resursele alocate pentru protecția mediului sunt mai puține decât cele direcționate către activități ce revin altor domenii.</p>
<p><b>Tipul proiectelor finanțate</b></p>	<p>În conformitate cu cadrul legal FEN este instituit în scopul finanțării programelor în domeniul protecției mediului. Chiar și așa, marea majoritate a proiectelor finanțate se referă la infrastructura cu apă și canalizare și doar un volum redus se referă la proiecte ce</p>

<sup>12</sup> Studiul „Clientelismul politic în gestionarea fondurilor publice”, <https://www.expert-grup.org/ro/biblioteca/item/1993-studiu-privind-clientelismul-politic-in-gestionarea-fondurilor-publice>

	pot fi considerate „de mediu”. Conform clasificăției funcțiilor Guvernului utilizate la nivel internațional, proiectele de mediu în domeniul infrastructurii cu apă sunt cele ce prevăd și construcția de stații de epurare sau a sistemelor de canalizare împreună cu stațiile de epurare.
<b>Ciclul de proiect</b>	Consiliul FEN acceptă și aprobă proiecte care nu întrunesc criteriile de eligibilitate stabilite de cadrul regulator și care au fost avizate negativ de experți din domeniu. Astfel, lipsa unui cadru metodologic privind criteriile de prioritate a proiectelor condiționează aprobarea tuturor proiectelor înaintate ce corespund criteriilor de eligibilitate indiferent dacă corespund criteriului cost-eficiență. Mai mult ca atât, nu există nici mecanisme de monitorizare a proiectelor și de evaluare post-implementare care ar prezenta eficiența.
<b>Datoriile</b>	O problemă majoră a FEN este acumularea unui volum important de datorii. Aprobarea finanțării proiectelor în mai multe etape (fiecare etapă fiind înregistrată ca un proiect aparte), cauzează tergiversarea implementării acestora și riscul nefinalizării lor. Drept rezultat, banii publici sunt cheltuiți pentru acțiuni cu utilitate redusă impact nesemnificativ asupra populației
<b>Angajamente</b>	Alocațiile în contul FEN sunt destul de reduse în conformitate cu angajamentele asumate în diferite documente de politici. Astfel, alocațiile anuale în FEN sunt cel puțin de două ori mai mici decât cheltuielile prevăzute a fi realizate în cadrul strategiilor referitoare la domeniul protecției mediului.

**Figura 7. Cheltuielile Fondului Ecologic Național, executat, mil. lei**



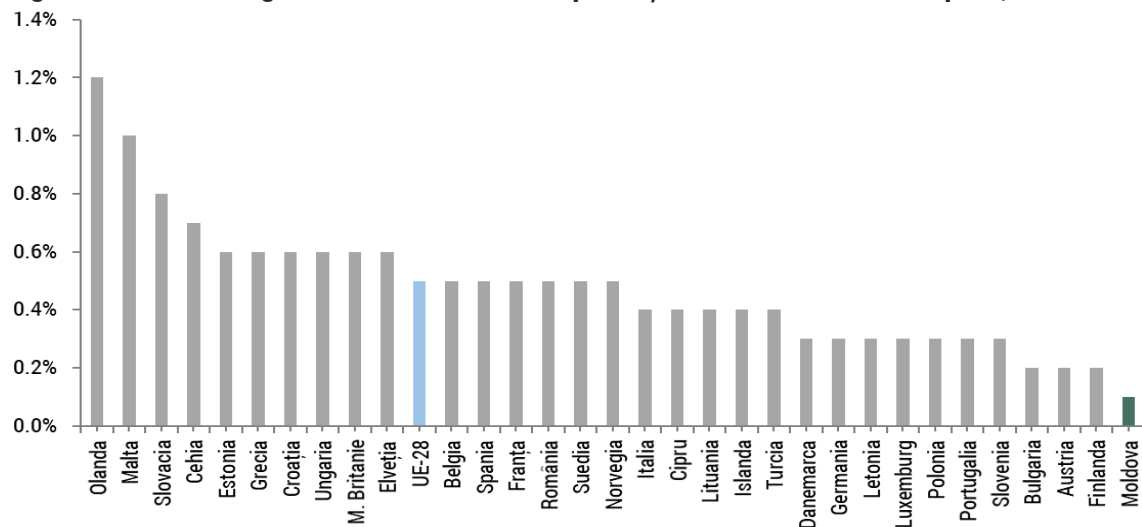
Sursa: datele publice ale MADRM

**În comparație cu majoritatea țărilor europene în Republica Moldova se cheltuie mult mai puțin pentru protecția mediului.** Raportat la nivelul economiei, în anul 2019 cheltuielile guvernamentale destinate protecției mediului la nivelul UE-28 au atins 0,5% din PIB, în timp ce statul Republica Moldova nu poate asigura mai mult de 0,1% din PIB. Practic majoritatea statelor acordă cel puțin dublu față de țara noastră pentru prevenirea, reducerea și eliminarea poluării sau oricare alte acțiuni de prevenire a degradării situației în domeniul mediului (Figura 8). Mai mult ca atât, la nivelul UE, pe lângă cheltuielile guvernamentale un volum de resurse de circa trei ori mai mare este alocat de

alți actori, cum ar fi firmele și gospodăriile casnice. Drept rezultat, cheltuielile totale în domeniul protecției mediului (guvern, firme și gospodării casnice) se ridică la aproximativ 1,9% din PIB. Din păcate țara noastră nu duce evidența cheltuielilor realizate de diferiți actori, respectiv singura comparabilitate fiind cea a cheltuielilor guvernamentale.

**Informația privind cheltuielile destinate protecției mediului în sectorul privat (agenți economici și gospodării casnice) este limitată<sup>13</sup>.** Biroul Național de Statistică (BNS) colectează și prelucrează anumite date în baza dărilor de seamă ale agenților economici. Cu toate acestea, cheltuielile totale pentru protecția mediului ar putea să fie subestimate din cauza curențelor metodologice existente în procesul de raportare, colectare și contabilizare a datelor. Prin urmare, BNS în colaborare cu MADRM și alte instituții relevante, trebuie să revadă sistemul de evidență a cheltuielilor în domeniul protecției mediului, ținând cont de cele mai bune practici internaționale. Contabilizarea mai bună a cheltuielilor de mediu ar putea servi drept bază pentru formularea cererii din partea MADRM către Guvern de a spori finanțarea protecției mediului din partea statului.

**Figura 8. Cheltuielile guvernamentale destinate protecției mediului la nivel european, % din PIB**



Sursa: elaborate de autori în baza datelor EUROSTAT, Rapoartele de executare a bugetului de stat

**La nivel de structură, comparabilitatea cheltuielilor publice în domeniul protecției mediului poate fi realizată în baza clasificării bugetare.** Conform „Clasificării Funcțiilor Guvernului<sup>14</sup>, prevenirea, reducerea și eliminarea poluării sau oricare alte acțiuni de prevenire a degradării situației în domeniul mediului se referă la activități precum cele de gestionare a deșeurilor și apelor uzate, protecție a biodiversității, solului și aerului, activități de cercetare și dezvoltare, educație sau formare. Pentru acuratețea comparației, cheltuielile publice naționale în domeniul gestionării apelor uzate includ media pe ultimii 9 ani<sup>15</sup> a celor realizate prin intermediul FEN, adică cele legate de construcția și ameliorarea stațiilor de epurare a apelor uzate și a sistemelor de canalizare. În rezultat observăm că Republica Moldova alocă cei mai mulți bani pe dimensiunea de protecție a aerului, apelor și solului, oarecum comparativ cu situația din UE, în timp ce pe dimensiunea gestionării deșeurilor Moldova cheltuie mult mai puțin ( Figura 9).

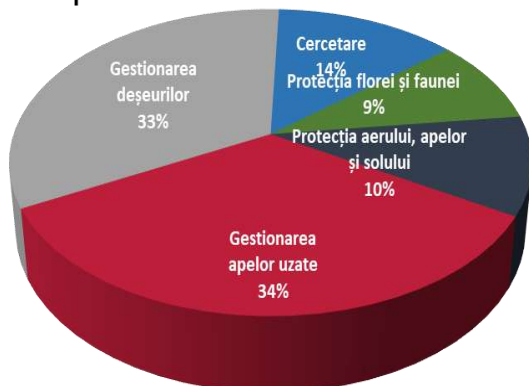
<sup>13</sup> Conform recomandărilor din cel de-al treilea studiu de performanțe în domeniul protecției mediului, Comisia economică pentru Europa, 2014

<sup>14</sup> *Classification of Functions of Government* (clasificarea funcțiilor guvernului) elaborată de Organizația pentru Cooperare și Dezvoltare Economică și utilizată în practica mondială în calitate de standarde

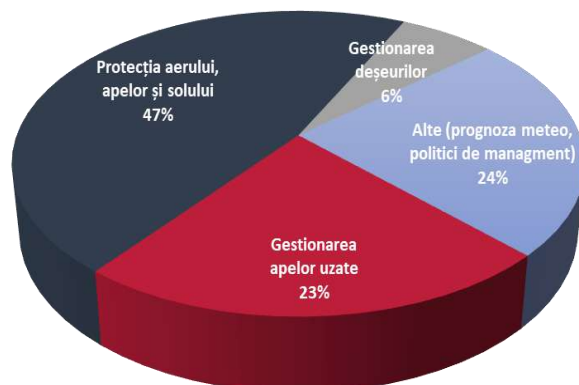
<sup>15</sup> Conform recomandărilor din cel de-al treilea studiu de performanțe în domeniul protecției mediului, Comisia economică pentru Europa, 2014

**Figura 9. Cheltuielile guvernamentale destinate protecției mediului pe domenii de intervenție**

**Uniunea Europeană**



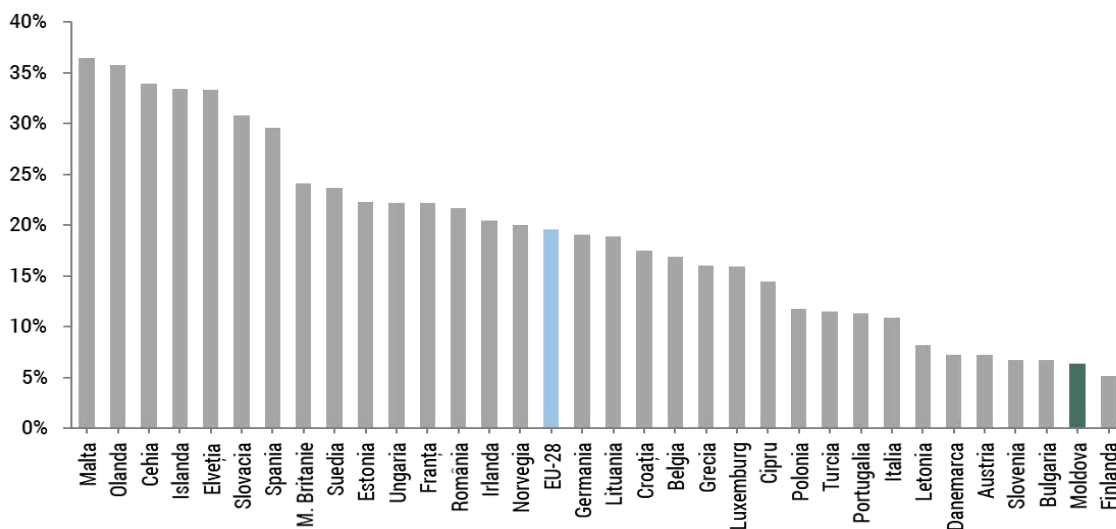
**R. Moldova**



Sursa: elaborate de autori în baza datelor EUROSTAT, Rapoartele de executare a bugetului de stat

**În pofida unor venituri relativ egale de pe urma taxelor de mediu, cheltuielile în domeniu rămân a fi destul de reduse în comparație cu majoritatea statelor europene.** Practic statul Republica Moldova alocă mult mai puțini bani pentru protecția mediului decât resursele financiare colectate urmare taxelor de mediu. Chiar dacă în imediata apropiere putem observa țări precum Finlanda, Slovenia sau Austria, totuși aceste țări au cu totul alte priorități de mediu decât Moldova. Este foarte posibil ca țările menționate să-și fi rezolvat spre exemplu problemele ce țin de deșeuri sau epurarea apelor uzate în timp ce Moldova urmează încă să facă investiții importante pe aceste dimensiuni. Prin urmare, pe lângă faptul că ponderea cheltuielilor destinate protecției mediului în total venituri din taxele de mediu este mică, aceste cheltuieli trebuie privite din perspectiva situației ecologice și a problemelor existente după cum este specificat în Capitolul II.

**Figura 10. Ponderea cheltuielilor de mediu în total venituri din taxele de mediu**



Sursa: elaborate de autori în baza datelor EUROSTAT, Rapoartele de executare a bugetului de stat

## Capitolul 2. Problemele de mediu din perspectiva instrumentelor fiscal-bugetare

*Calitatea bună a mediului și disponibilitatea resurselor naturale necesare pentru existența vieții, sunt o precondiție pentru sănătatea populației, creșterea nivelului de trai, atragerea investițiilor, dezvoltarea economică și bunăstarea societății. O populație sănătoasă este aptă de a fi antrenată în câmpul muncii, contribuind la creșterea nivelului veniturilor bugetare și diminuând povara asistenței sociale asigurate de stat. De asemenea, calitatea mediului are impact direct asupra calității produselor agricole, piscicole și produselor alimentare provenite din sectorul zootehnic. Astfel, mediul înconjurător are un impact direct și indirect asupra omului pe tot parcursul vieții, determinând starea sănătății și nivelul productivității acestuia.*

*Odată cu semnarea în 2014 a Acordului de Asociere cu Uniunea Europeană, Republica Moldova s-a angajat într-un proces de îmbunătățire a cadrului legislativ, instituțional și de aplicare a legislației în diverse domenii, inclusiv și cel al protecției mediului și schimbărilor climatice<sup>16</sup>, având scopul general de creștere a calității vieții cetățenilor. În cadrul legislației de mediu, instrumentele fiscal-bugetare sunt văzute drept mecanisme prin care o problemă de mediu poate fi soluționată – fie prin schimbarea comportamentului agenților economici sau populației, fie prin acumularea de venituri bugetare în vederea susținerii politicilor în domeniu. Prin urmare, acest capitol examinează modul în care o problemă de mediu tinde a fi soluționată prin aplicarea unor taxe sau prin realizarea unor cheltuieli specifice, cu accent pe următoarele componente de mediu: (i) apă; (ii) deșeuri; (iii) păduri; (iv) aer; (v) schimbări climatice; (vi) calitatea mediului*

### 2.1. Apă

#### 2.1.1. Disponibilitatea resurselor de apă

**Odată cu adoptarea noii legi a apelor<sup>17</sup> Republica Moldova și-a asumat o nouă abordare în procesul de gestionare a resurselor de apă, numită „gestionarea integrată a resurselor de apă”.** Această abordare presupune, că gestionarea resurselor de apă se face la nivel de bazine hidrografice ținând cont de necesitățile tuturor utilizatorilor de apă. Astfel, procesul decizional trebuie să asigure un anumit echilibru atât în ceea ce privește distribuția echitabilă între utilizatori, cât și protecția resurselor de apă pentru a asigura o calitate corespunzătoare și regenerarea acesteia în timp. În același timp, sursa principală de alimentare cu apă o reprezintă apele de suprafață din cele două districte ale bazinelor hidrografice – Dunărea-Prut și Marea Neagră, pe de o parte, și Nistru, pe de altă parte. Acestea reprezintă 85% din necesarul total de apă, restul de 15% fiind captat din surse subterane de apă. Chiar și așa, resursele de apă depind de volumele de apă care vin pe cursurile râurilor Prut și Nistru, acumulate preponderent în afară țării. De cealaltă parte, resursele interne (râurile și rezervele de apă subterană) constituie doar 1,6 mld. m<sup>3</sup>, care raportate la nivelul populației constituie circa 590 m<sup>3</sup> pe cap de locuitor, mult sub volumul raportat în alte state europene. În pofida acestui fapt, volumul apei captate este destul de mare, de circa ½ din resursele regenerabile de apă sau un volum anual de aproximativ 840 mil. m<sup>3</sup> (315 m<sup>3</sup> pe cap de locuitor). Astfel, dacă ar fi să analizăm raportul dintre resursele de apă interne regenerabile și apa captată, Moldova ocupă printre primele poziții printre statele europene (Tabelul 4).

<sup>16</sup> Capitolul 16 și 17 din Acordul de Asociere între Republica Moldova, pe de o parte, și Uniunea Europeană și Comunitatea Europeană a Energiei Atomice și statele membre ale acestora, pe de altă parte, <https://mfa.gov.md/img/docs/Acordul-de-Asociere-RM-UE.pdf>

<sup>17</sup> Legea apelor nr. 272/2011, [https://www.legis.md/cautare/getResults?doc\\_id=121479&lang=ro#](https://www.legis.md/cautare/getResults?doc_id=121479&lang=ro#)

**Tabelul 4. Resursele regenerabile interne de apă și volumul apei captate, anul 2017**

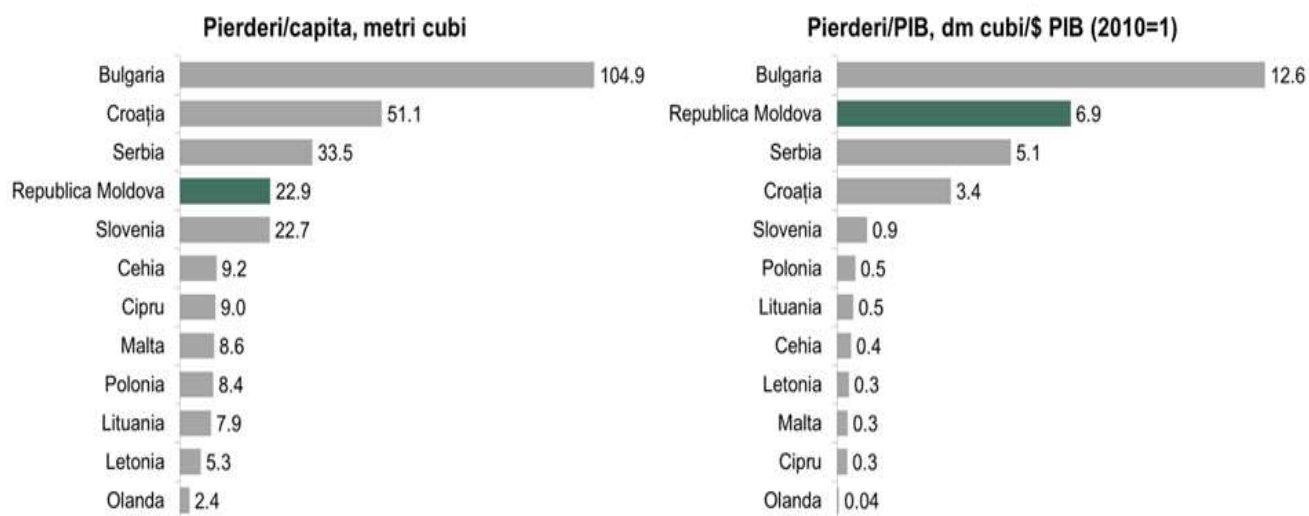
	Resurse acvatice interne regenerabile, mld. M <sup>3</sup>	Volumul apei captate, mld. M <sup>3</sup>	Resurse acvatice interne regenerabile per capita, m <sup>3</sup>	Volumul apei captate per capita, m <sup>3</sup>	Raportul dintre resursele acvatice interne regenerabile și apa captată, %
Bulgaria	82,1	5,7	11 560	796,7	6,9
Cehia	14,5	1,6	1 371	154,1	11,2
Croația	187,9	0,7	45 230	162	0,4
Letonia	45,7	0,2	23 417	107,1	0,5
Lituania	33,8	0,3	11 861	102,4	0,9
Malta	0,07	0,04	150	93,4	62,2
Moldova*	1,6	0,8	588	304,9	51,9
Polonia	61,0	10,7	1 608	280,5	17,5
Portugalia	17,1	4,8	1 661	469,2	28,3
România	29,2	6,8	1 488	344,2	23,1
Slovenia	32,2	0,9	15 578	450	2,9
Slovacia	79,4	0,6	14 598	106,5	0,7
Albania	33,3	1,2	11 560	413,1	3,6
Serbia	151,3	5,4	21 493	763,8	3,6

Sursa: elaborat de autori în baza datelor de la EUROSTAT, BNS și Banca Mondială

Notă: pentru Republica Moldova ultimele date privind resursele interne regenerabile de apă datează cu anul 2014

**Una dintre cauzele valorilor mari pentru apa captată se referă la pierderile, relativ mari în timpul transportării.** În Republica Moldova, între 2001 și 2019 pierderile apei la transportare au cunoscut o evoluție, relativ, stabilă și au variat între 60-70 mil. m<sup>3</sup>. Raportul dintre pierderi și volumul apei captate, la fel, a evoluat constant și a fluctuat într-un coridor de 7-8%. Indicatorii relativi, cum ar fi: pierderi de apă pe cap de locuitor sau raportate la PIB, denotă o poziție nefavorabilă pentru Moldova în aspect comparativ. De exemplu, la fiecare persoană revin pierderi de circa 23 m<sup>3</sup>, iar pentru producerea unui dolar de PIB se pierd 6,9 dm<sup>3</sup> de apă, ceea ce duce Moldova printre primele poziții în raport cu alte state europene (Figura 11).

**Figura 11. Pierderi de apă la transportare, anul 2017**



Sursa: elaborat de autori în baza datelor de la EUROSTAT, BNS și Banca Mondială

**Pe termen lung se atestă o reducere a volumului de apă captată, principalul factor ce determină această evoluție fiind scăderea numărului populației.** Dacă la începutul anilor 2000 cantitatea de apă captată varia în jurul valorii de 870 mil. m<sup>3</sup>, atunci după 2017 acest indicator nu a mai depășit nivelul de 840 m<sup>3</sup>. Principalul factor care a contribuit la reducerea utilizării apei se referă la scăderea consumului de către gospodăriile casnice (Tabelul 5) determinat la rândul său de reducerea numărului populației. Acest fapt este confirmat și de evidențele statistice – reducerea populației cu 1% determină scăderea volumului de apă consumată pentru necesități menajere cu aproximativ 3%<sup>18</sup>. Pe de altă parte, în cazul necesităților de producție diminuarea nu a fost atât de pronunțată: în 2019 comparativ cu 2001 volumul apei utilizate s-a redus cu doar 5 mil. m<sup>3</sup>. Mai mult ca atât, în sectorul agricol s-a atestat o creștere a consumului cu 3 mil. m<sup>3</sup>. Totuși, cel mai probabil datele statistice nu oferă o imagine exhaustivă privind utilizarea resurselor acvatice. Trebuie să ținem cont de faptul că, în general, datele cu privire la volumele de apă captată și utilizată sunt raportate de agenții economici care dețin autorizație pentru folosință specială a apei. În același timp, sunt o serie de entități fizice sau juridice din sectorul agricol, piscicol și chiar din sectorul serviciilor de alimentare cu apă, care captează și utilizează apa fără deținerea de acte permise. Respectiv, datele acestor entități nu se regăsesc în evidența statistică națională, ceea ce oarecum deformează procesul decizional în vederea gestionării resurselor de apă.

**Tabelul 5. Captarea și utilizarea apei, mil. m<sup>3</sup>**

	2001	2003	2005	2007	2009	2011	2013	2015	2017	2019
<b>Captarea apei, total</b>	<b>874</b>	<b>864</b>	<b>852</b>	<b>885</b>	<b>865</b>	<b>847</b>	<b>839</b>	<b>840</b>	<b>840</b>	<b>839</b>
<b>Utilizarea apei, total</b>	<b>797</b>	<b>795</b>	<b>785</b>	<b>809</b>	<b>795</b>	<b>785</b>	<b>782</b>	<b>777</b>	<b>777</b>	<b>777</b>
- Utilizarea apei pentru necesități de producție	587	586	583	581	580	580	580	579	583	582
- Utilizarea apei potabile	19	20	18	17	17	17	17	17	20	20
- Utilizarea apei pentru necesitățile agriculturii	36	35	35	36	38	39	38	39	38	39
- Utilizarea apei pentru necesitățile menajere	130	116	120	125	120	119	118	114	113	110

Sursa: elaborat de autori în baza datelor BNS

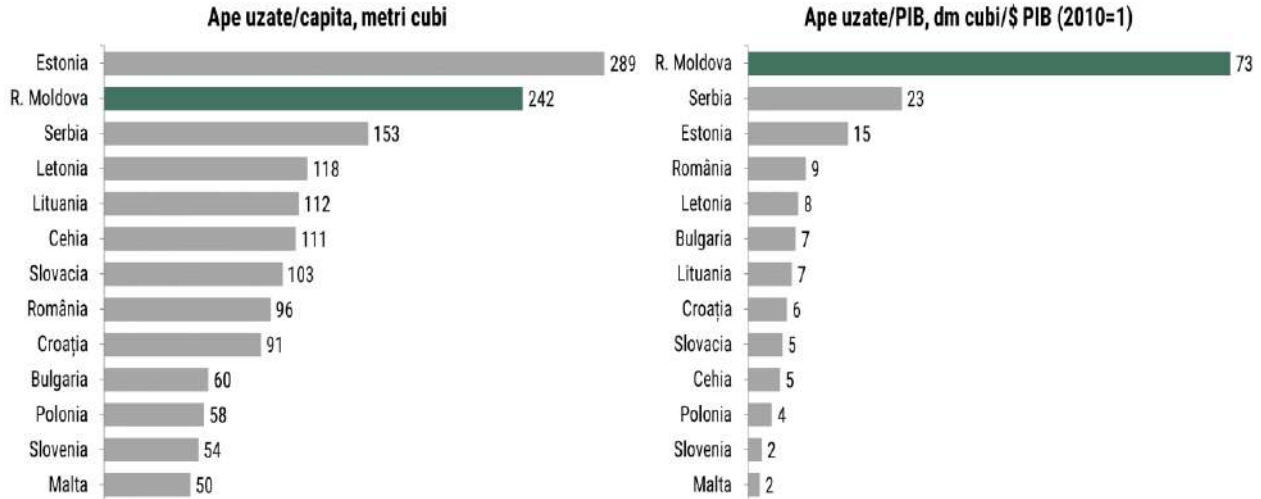
### 2.1.2. Sursele de poluare

**În comparație cu majoritatea statelor europene, nivelul de poluare al apelor de suprafață cu ape reziduale (uzate) din Republica Moldova este relativ înalt.** Apele uzate sunt principala sursă de poluare a apelor de suprafață, acest fapt fiind recunoscut și menționat în *Strategia națională de dezvoltare „Moldova 2030”*<sup>19</sup>. În pofida reducerii numărului populației, doar începând cu anul 2015 volumul apelor uzate a crescut de la 666 la 678 mil. m<sup>3</sup> sau circa 242 m<sup>3</sup> pe cap de locuitor, fapt ce poziționează Moldova pe un loc de frunte în comparație cu mai multe țări europene. În același timp, pentru producerea unui dolar de PIB se generează circa 73 dm<sup>3</sup> de apă (Figura 12), mult în comparație cu alte țări europene.

<sup>18</sup> Relația a fost dedusă din următoare regresie  $d \ln(\text{Volumul apei utilizat pentru necesitățile menajere}) = 0,04^{**} + 2,97 \cdot d \ln(\text{Numărul populației})^{**}$ , cu  $R^2$  ajustat egal cu 0,81. Regresia a fost rulată în bază de observări anuale ce cuprind perioada 2014-2019. Numărul mic de observări a fost determinat de faptul că din 2014 numărul populației se calculează conform metodologiei ajustate (indicatorii au fost calibrați în dependență de rezultatele recensământului din 2014 și s-a trecut de la populație stabile la populație cu reședință obișnuită). Drept urmare seriile cronologice de până la și după 2014 nu sunt comparabile.

<sup>19</sup> Strategia națională de dezvoltare „Moldova 2030” aprobată prin Hotărârea Guvernului nr. 377/2020, [https://www.legis.md/cautare/getResults?doc\\_id=121920&lang=ro](https://www.legis.md/cautare/getResults?doc_id=121920&lang=ro)

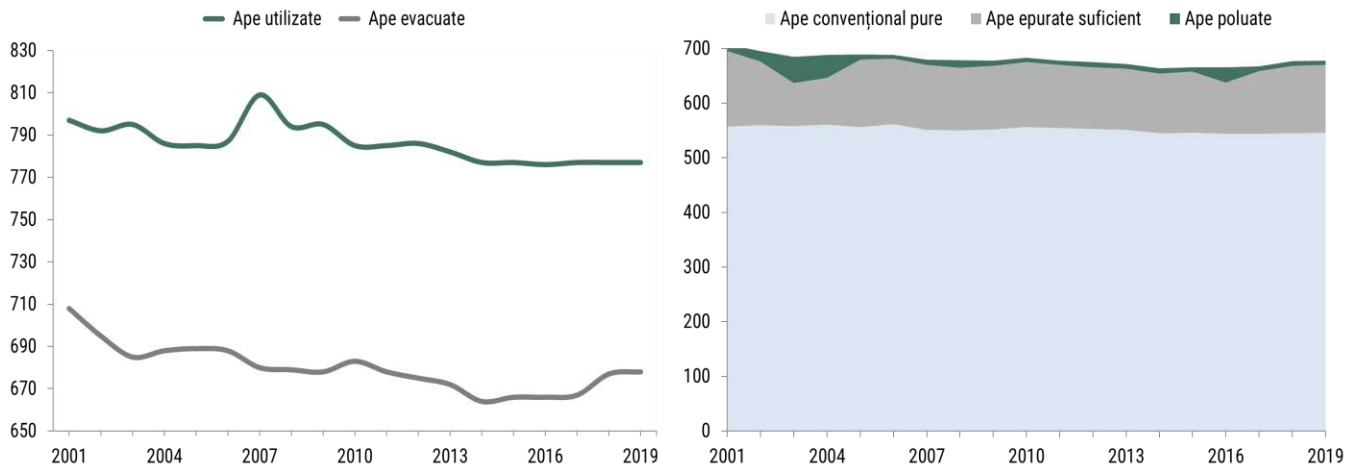
**Figura 12. Volumul de ape uzate, anul 2017**



Sursa: elaborat de autori în baza datelor EUROSTAT, BNS și Banca Mondială

**Cea mai mare parte a apelor uzate o constituie apele convențional pure, în timp ce apele poluate au un volum relativ constant.** Apele evacuate pot fi divizate în: ape convențional pure, ape suficient epurate și ape poluate. Apele convențional pure au cunoscut o anumită scădere: de la volume ce variau în jurul nivelului de 560 mil. m<sup>3</sup> între 2001-2006 la valori de 546 mil. m<sup>3</sup> în 2014-2019. De cealaltă parte, din 2005 până în 2016 volumul de apă suficient epurată s-a redus constant, de la 124 la 94 mil. m<sup>3</sup>. Cu o revenire la același nivel înregistrată în anul 2019. În cele din urmă, volumul apelor poluate (ape fără epurare și epurate insuficient) a fost unul constant după anul 2005, cu variații între 8-10 mil. m<sup>3</sup>, fiind totodată înregistrate și abateri semnificative, spre exemplu anul 2016 când volumul apelor poluate a constituit 28 mil. m<sup>3</sup> (Figura 13).

**Figura 13. Volumul apelor utilizate și a celor evacuate (repartizate pe ape convențional pure, ape epurate suficient și ape poluate), mil. m3**

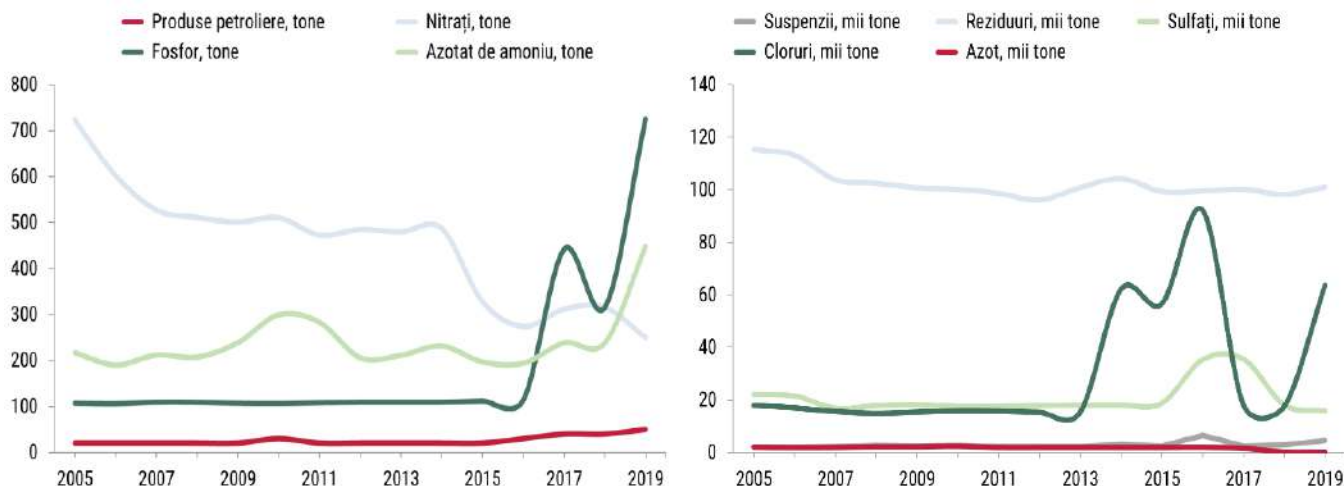


Sursa: elaborat de autori în baza datelor BNS

**În general, resursele de apă de care dispune Republica Moldova pot fi considerate de o calitate precară, urmare ignorării permanente de-a lungul multor ani a aspectelor de mediu în procesul decizional.** Conform datelor de monitorizare a calității apelor de suprafață, efectuat anterior de către Serviciul Hidrometeorologic de Stat (SHS), iar din 2019 de către Agenția de Mediu (AM), calitatea apelor râului Prut și Nistru se încadrează în clasa III (moderat poluată), iar cea a râurilor din interiorul țării sunt de clasele IV-V (poluată și foarte poluată). De asemenea, în anul

2019, 56% din probele prelevate din sistemele centralizate de alimentare cu apă și 73% din sisteme descentralizate de alimentare cu apă, nu corespundeau parametrilor sanitaro-chimici în vigoare<sup>20</sup>. Acest fapt pune în dificultate utilizatorii de apă, în speță pe cei care folosesc apa pentru alimentarea populației, dar și pe cei din sectorul agricol care folosesc apa pentru irigare, dat fiind faptul că trebuie să o trateze pentru a fi utilizată. Cauza calității scăzute a apei este pusă în special pe sursele de poluare provenite, inclusiv, din sectorul gospodăriei comunale și din sectorul agricol, dar și din cauza intervențiilor istorice manifestate prin îndreptarea albiilor râurilor și bararea excesivă a cursurilor de apă. Astfel, se atestă o creșterea rapidă a deversărilor de poluanți printre care pot fi menționate clorurile, fosforul, azotatul de amoniu și produsele petroliere (Figura 14).

**Figura 14. Evacuarea unor substanțe poluante cu apele reziduale în obiectivele acvatice**



Sursa: elaborat de autori în baza datelor BNS

### 2.1.3. Instrumentele bugetar-fiscale

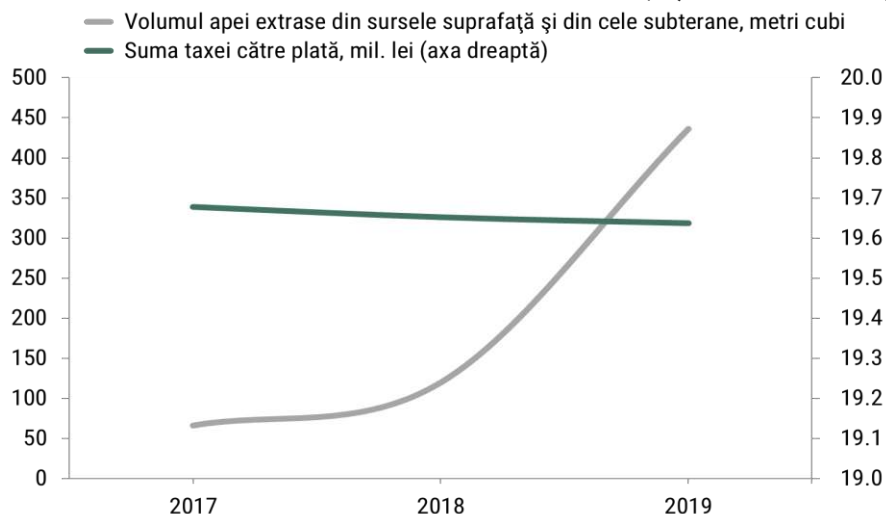
**Taxa pentru apă.** Principalul instrument fiscal utilizat pentru protejarea volumului de resurse acvatice este taxa pentru apă. Taxa se aplică agenților economici și persoanelor fizice în procesul desfășurării activității de întreprinzător, iar obiectul impunerii îl constituie:

- volumul de apă extrasă din sursele de apă de suprafață și din cele subterane;
- volumul de apă potabilă utilizată din orice sursă în scopul îmbutelierii;
- volumul de apă minerală extrasă;
- volumul de apă utilizată de hidrocentrale.

Cu toate acestea, taxa pe apă nu a jucat un careva rol în modificarea consumului de apă așa cum ar fi de așteptat. Mai mult ca atât, se atestă o relație negativă între colectările din această taxă și apa extrasă (Figura 15). De exemplu, între 2017 și 2019 volumul apei extrase din fondul apelor (sursele de apă de suprafață și cele subterane) s-a majorat de 6,6 ori, de la 66,1 la 435,9 mil. m<sup>3</sup> (cel mai probabil evidenței extinse a utilizării apei). În aceeași timp, suma calculată aferente taxei pentru apa extrasă din sursele de apă de suprafață și cele subterane, s-a redus cu doar 0,2%.

<sup>20</sup>[http://statbank.statistica.md/PxWeb/pxweb/ro/10%20Mediul%20inconjurator/10%20Mediul%20inconjurator\\_\\_MED020/MED020400.px/table/tableViewLayout1/?rxid=b2ff27d7-0b96-43c9-934b-42e1a2a9a774](http://statbank.statistica.md/PxWeb/pxweb/ro/10%20Mediul%20inconjurator/10%20Mediul%20inconjurator__MED020/MED020400.px/table/tableViewLayout1/?rxid=b2ff27d7-0b96-43c9-934b-42e1a2a9a774)

**Figura 15. Volumul apei extrase din sursele de suprafață și cele subterane și suma taxei pentru apă către plată**



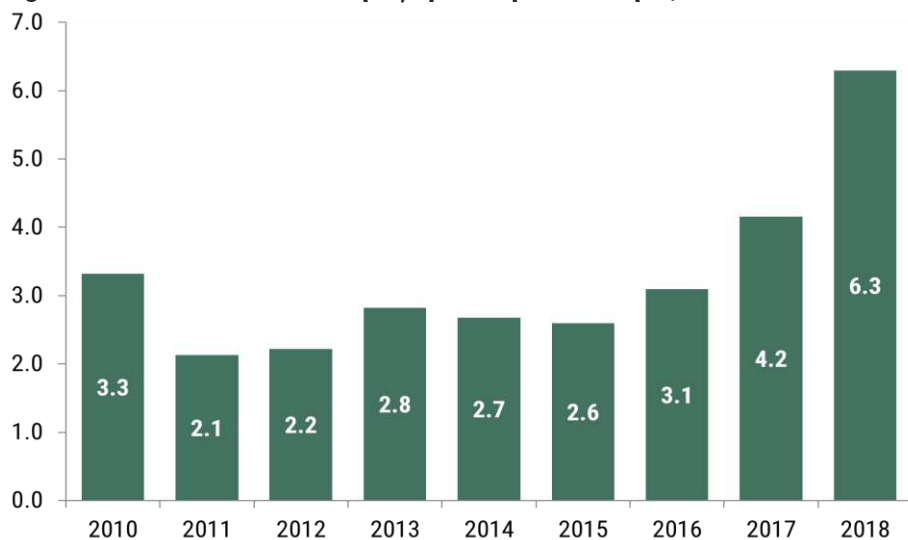
Sursa: Serviciul Fiscal de Stat

**Corelația negativă dintre colectări și volumul apei extrase este cauzat de faptul că, cota taxei nu a fost schimbată mai mult de un deceniu.** Pentru 3 moduri de utilizare a apei nivelul taxei rămâne neschimbat încă din anul 2008, și anume:

- ✓ apă extrasă din sursele de apă de suprafață și din cele subterane (0,3 lei pentru 1 m<sup>3</sup>);
- ✓ apă minerală naturală și apă potabilă extrasă destinată îmbutelierii (16 lei pentru 1 m<sup>3</sup>);
- ✓ apă utilizată de hidrocentrale (0,06 lei pentru 10 m<sup>3</sup>).

**Plata pentru deversările de poluanți.** Un alt instrument fiscal utilizat îndeosebi pentru protecția resurselor de apă împotriva poluării este plata pentru deversările de poluanți. Taxa este achitată de agenții economici sau persoanele fizice care desfășoară activitate de întreprinzător în dependență de masa poluanților deversați în obiective acvatice și sisteme de canalizare. În ultimii ani se atestă o sporire a corelării dintre încasările din plata pentru deversările de poluanți și degajările de substanțe poluante în bazinele acvatice (Figura 16). În pofida acestui evoluții există o problemă legată de menținerea unei unui nivel fixat al plății pentru anii 2008-2019.

**Figura 16. Valoarea achitată a plății pentru poluarea apei, mil. lei**



Sursa: elaborat de autori în baza datelor BNS

**Cheltuielile bugetare pentru protecția și conservarea resurselor de apă.** Menținerea unui nivel constant al apelor poluate este determinat și de investițiile reduse în sistemele de epurare ale apelor uzate. Trebuie de menționat că sistemele de sanitație, care includ atât sistemele de canalizare cât și cele de epurare ale apelor uzate, sunt parte a procesului de prevenire a poluării și protecției resurselor de apă. Totuși, autoritățile naționale se concentrează mai mult pe extinderea sistemelor de alimentare cu apă și mai puțin pe construcția sistemelor de canalizare, și mult mai puțin pe construcția de stații de epurare. Drept rezultat, între anii 2016 și 2019 lungimea rețelelor publice de distribuție cu apă a crescut cu circa 1402 km sau 10,5%, până la aproximativ 14,7 mii km. În aceeași perioadă lungimea rețelelor publice de canalizare a crescut doar cu circa 117 km sau 4,1%, până la puțin peste 2,9 mii km. Datorită acestor extinderi, în anul 2019 la sistemul public de alimentare cu apă erau conectate aproximativ 2,2 mil. persoane (82% din populația țării), iar de serviciul public de canalizare beneficiau puțin peste 1 mil. persoane (40% din populația țării). Totodată, deseori extinderea rețelei de canalizare nu este însoțită de construcția stațiilor de epurare. Astfel, în 2019 circa 73% din totalul sistemelor publice de canalizare erau dotate cu stații de epurare. Cu toate acestea, mai multe stații de epurare se aflau într-o stare precară, din cele 90 stații de epurare existente, funcționale erau doar 75<sup>21</sup>, iar numărul celor care epurează apa conform normativelor în vigoare și mai mic.

**Cheltuielile bugetare pe dimensiunea dată se regăsesc în cadrul programului bugetar „75.03 – aprovizionare cu apă și canalizare”, multe acțiuni fiind realizate prin intermediul FEN și FNDR.** În ultimii ani (2018/2019), în cadrul acestui program au fost alocate resurse de circa 350 mil. lei anual, nivelul executat fiind de peste 80%. Această sumă reprezintă doar jumătate din necesarul de investiții în infrastructura apă și canalizare menționate în cadrul *Strategiei de alimentare cu apă și sanitație (2014 – 2030)*<sup>22</sup>. Mai mult ca atât, nu toate aceste cheltuieli se referă direct la domeniul protecției mediului, cum ar fi *construcția de apeducte* care ține de servicii comunale și aprovizionarea cu apă, respectiv doar cele ce țin de *colectarea și epurarea apelor uzate* pot fi considerate cheltuieli de mediu. Astfel, dacă reținem doar cele din urmă cheltuieli, atunci suma este mult mai mică – în medie 15% din totalul executat (vezi Caseta 1. Fondul Ecologic Național).

## 2.2. Deșuri

### 2.2.1. Formarea și gestionarea deșeurilor

**Deșeurile sunt o sursă importantă de poluare a mediului înconjurător, având în același timp o contribuție semnificativă la accelerarea fenomenului de încălzire globale prin eliminarea gazelor cu efect de seră urmare descompunerii fracțiilor de deșuri.** În aceste condiții, tot mai mult este conștientizată importanța unei abordări integrate în gestionarea deșeurilor, care să includă atât dezvoltarea capacităților de eliminare a acestora, cât și sporirea măsurilor de prevenire a producerii de deșuri. Pentru Republica Moldova, conceptul de management integrat a deșeurilor este abia la etapa de dezvoltare, fiind întâmpinate multe provocări ce țin de infrastructura aproape inexistentă sau care nu corespunde cerințelor actuale de protecție a mediului, deficit de finanțare, cadrul normativ imperfect sau chiar calitatea proastă a datelor statistice.

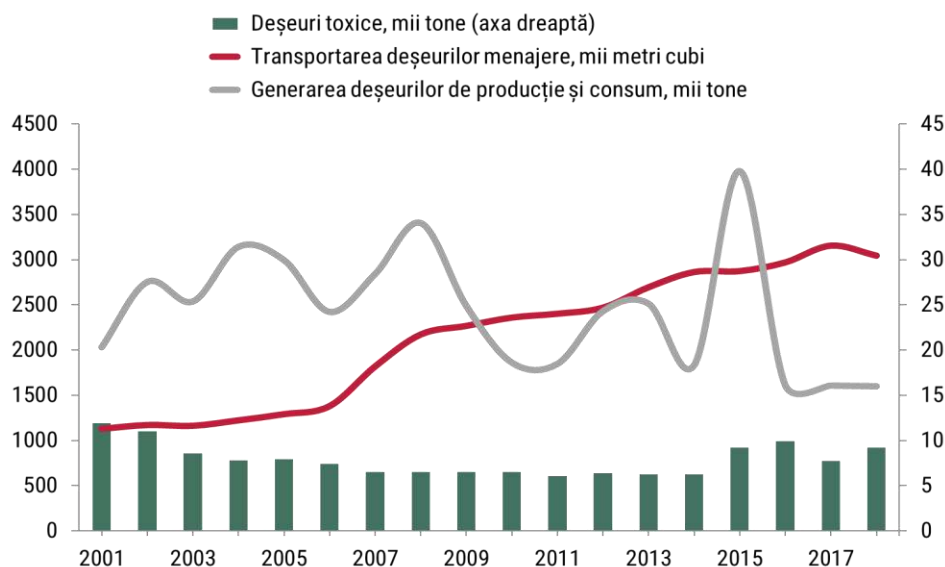
**În ultimii ani Moldova înregistrează o creștere a cantității de deșuri, dar proveniența acestora tinde să se modifice considerabil.** Astfel, se înregistrează două tendințe diferite, și anume diminuarea generării deșeurilor la întreprinderi și creșterea volumului deșeurilor menajere. Începând cu anul 2009, cantitatea de deșuri de producție și consum a scăzut de la 2,5 mil. tone la circa 1,6 mil. tone în 2018 (cu excepția anului 2015). Chiar și așa, stocul

<sup>21</sup> <https://statistica.gov.md/newsview.php?l=ro&idc=168&id=6657>

<sup>22</sup> Hotărârea Guvernului nr. 199/2014 cu privire la aprobarea Strategiei de alimentare cu apă și sanitație (2014 – 2030), [https://www.legis.md/cautare/getResults?doc\\_id=122590&lang=ro](https://www.legis.md/cautare/getResults?doc_id=122590&lang=ro)

deșeurilor toxice cunoaște o tendință opusă începând cu 2011, cantitatea existentă la sfârșitul anului 2018 depășind nivelul de 9000 tone. De cealaltă parte, volumul deșeurilor menajere solide și lichide transportate cunoaște o creștere continuă încă din anul 2001, de la 1,1 mil. m<sup>3</sup>, până la circa 3 mil. m<sup>3</sup>. (Figura 17).

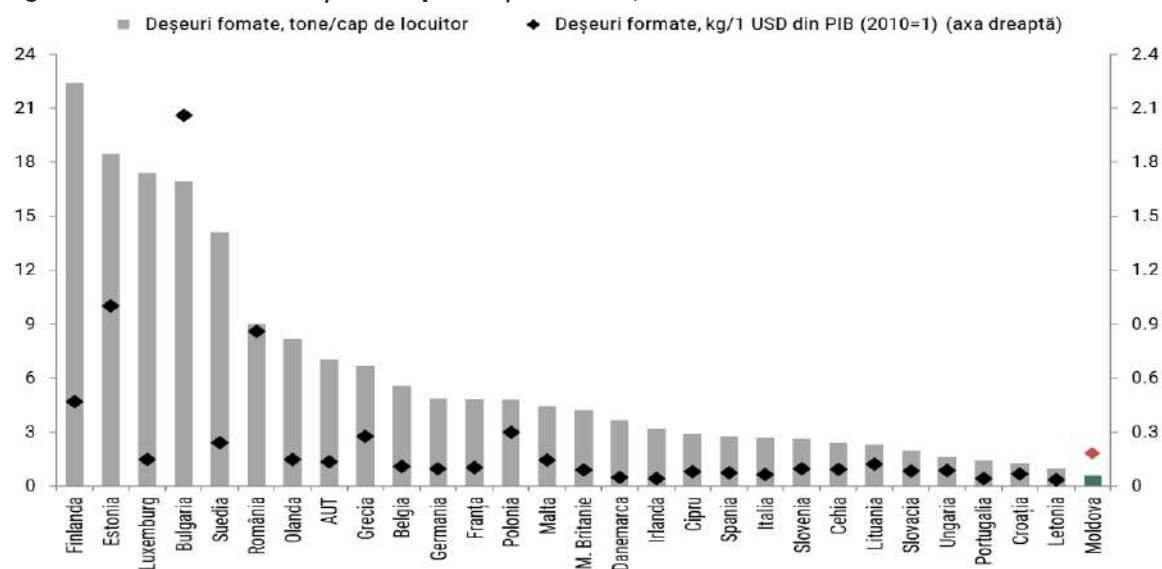
**Figura 17. Cantitatea de deșeuri și stocul deșeurilor toxice de producție existent la sfârșit de an**



Sursa: elaborat de autori în baza datelor BNS

**Republica Moldova se numără printre statele europene care generează cantități relativ mari de deșeuri de producție. Totuși, nivelul expunerii populației la deșeurile de producție este cel mai mic din Europa.** Astfel, raportul dintre deșeurile de producție și PIB este apropiat de 0,2 kg/USD. Din cauza valorii mari a acestui indicator Moldova este printre primele 10 țări de pe continentul european după nivelul deșeurilor generat. Pe de altă parte, fiecărui cetățean al țării îi revin doar 0,57 tone de deșeuri de producție, fapt ce determină o poziție favorabilă comparativ cu toate statele europene, dar în același timp, prezintă nivelul destul de redus al activității economice raportat la numărul de locuitori (Figura 18).

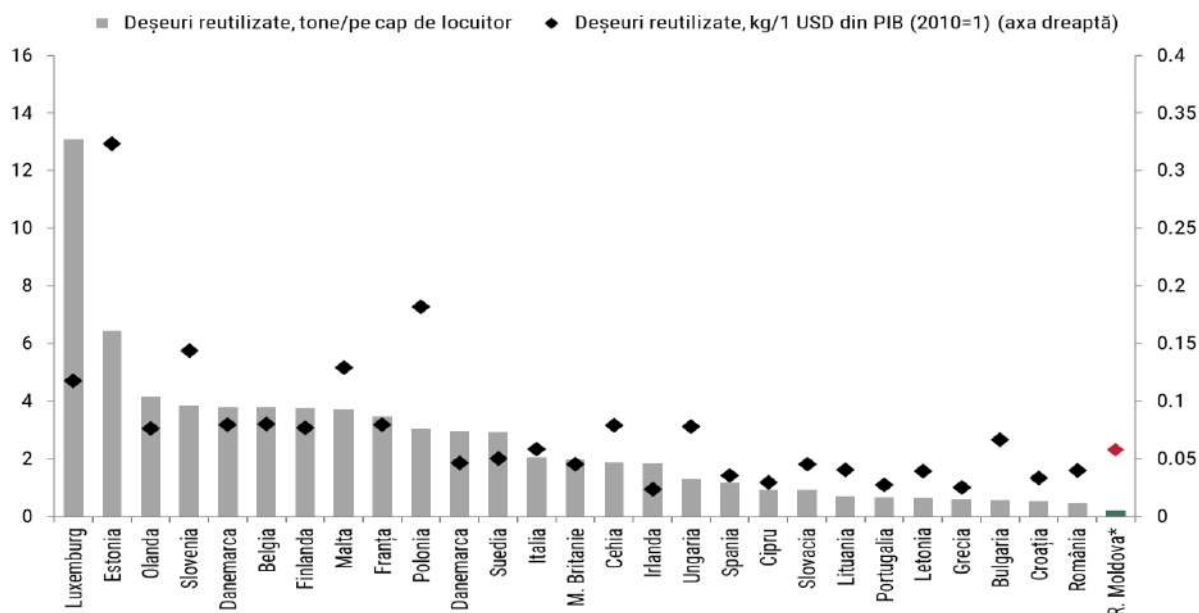
**Figura 18. Cantitatea de deșeuri de producție formate, 2016**



Sursa: elaborat de autori în baza datelor EUROSTAT și BNS

**În pofida unor progrese Republica Moldova are un nivel redus de reutilizare a deșeurilor raportat la numărul de locuitori.** Totuși, dacă analizăm reutilizarea deșeurilor în raport cu PIB constatăm că Moldova are o poziție medie comparativ cu alte state europene. Astfel, masa deșeurilor de producție reutilizate s-a majorat de la 472 la 709 mii tone. Însă, Moldova ocupă una dintre ultimele poziții comparativ cu alte state europene la capitolul deșeurilor reutilizate pe cap de locuitor, cu un indicator de 0,2 tone. Aici trebuie de menționat, că pentru Moldova la efectuarea calculelor s-au utilizat doar datele despre deșeurile de producție. Chiar dacă presupunem că deșeurile menajere ar avea o masă egală cu cele de producție și am dubla valoarea indicatorului prin includerea resturilor generate de gospodărie, Moldova oricum ar continua să dețină o poziție dezavantajoasă comparativ cu alte state europene. O situație diferită este în cazul deșeurilor reutilizate raportate la PIB, respectiv pentru Moldova la un dolar de PIB revin circa 0,06 kg de deșeurile de producție reutilizate ceea ce este comparabil cu alte state europene. De asemenea, la estimarea indicatorului s-au folosit doar informații despre deșeurile de producție, respectiv includerea deșeurilor menajere în calcule ar putea determina o creștere a raportului și un avans în raport cu alte state.

**Figura 19. Deșeurii reutilizate, 2018**



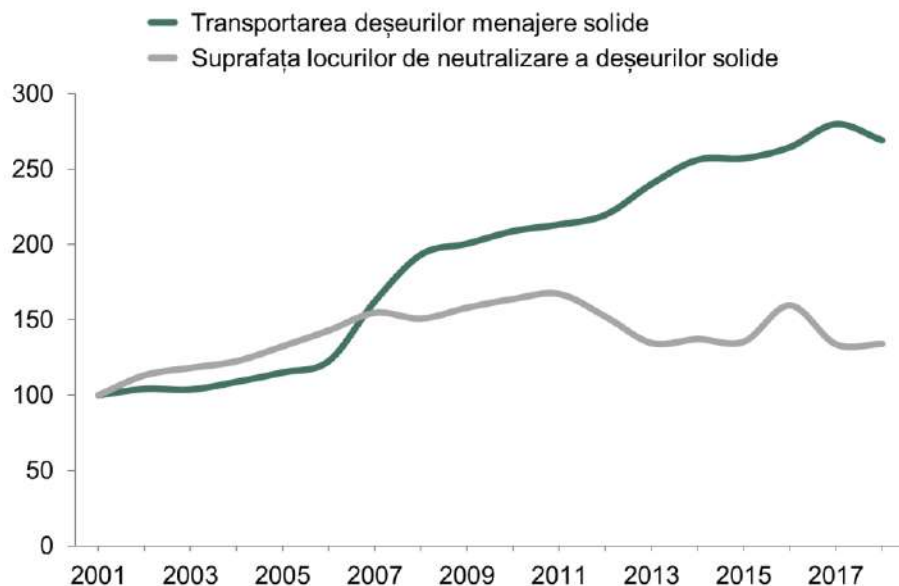
Sursa: elaborat de autori în baza datelor EUROSTAT și BNS

Notă: \* în cazul Republicii Moldova s-au luat în calcul doar deșeurile de producție

**În general, domeniul gestionării deșeurilor nu beneficiază de alocări financiare pe măsura necesităților, domeniul fiind o problemă omniprezentă pe întreg teritoriul țării.** Deși Inspectoratul pentru Protecția Mediului (IPM) raportează pentru anul 2019 un număr de 1137 de depozite de deșeurii la nivel național, acestea, de facto, sunt peste 3000, majoritatea lor fiind arii neorganizate și nesupuse controlului. Astfel, chiar dacă avem un număr mare de depozite acestea au arii reduse, ceea ce face ca suprafața totală să se extindă cu ritmuri mult mai mici decât rata de creștere a cantității de deșeurii. Între 2001 și 2018 volumul deșeurilor menajere solide transportate a cunoscut, practic, o creștere continuă majorându-se de circa 2,7 ori, în timp ce ariile de neutralizare s-au majorat de la 126 ha până la doar 169 ha (creștere cu doar 34%). (Figura 20). Mai mult ca atât, problema sortării și reciclării deșeurilor rămâne departe de a fi rezolvată. Spre exemplu, datele privind valorificarea unor fracții de deșeurii prin reciclare, cum ar fi plastic, hârtie, sticlă, metal pot fi considerate concludente doar în municipiul Chișinău. Anume aici există linie funcțională de sortare a deșeurilor și se duc anumite evidențe privind cantitatea

de deșuri transportate spre sortare. Cu toate acestea, rezultatele rămân a fi modeste, cu o cantitatea de deșuri sortate de doar 11% din total.

**Figura 20. Transportarea deșeurilor și suprafața de neutralizare a deșeurilor solide, 2001=100%**



Sursa: elaborat de autori în baza datelor BNS

### 2.2.2. Instrumente fiscal-bugetare

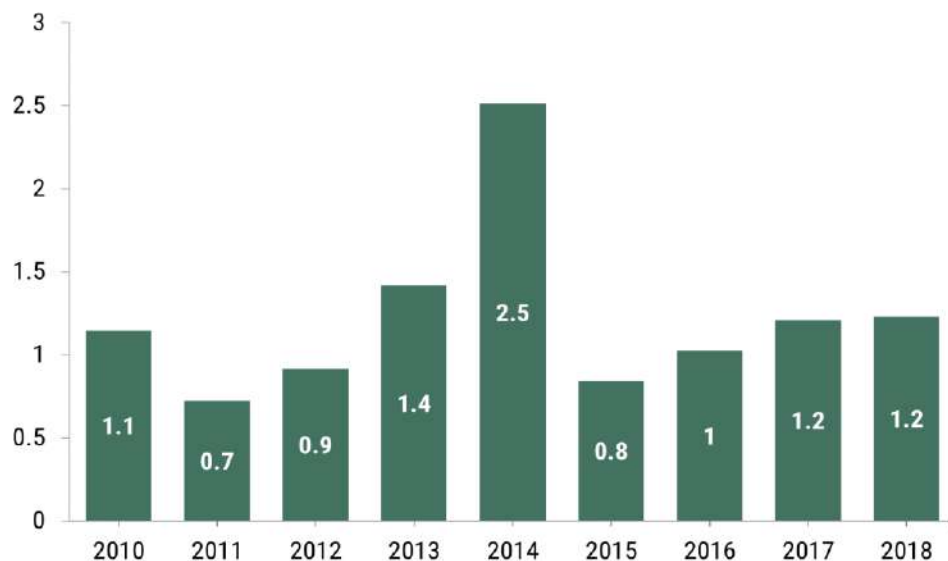
**Plata pentru depozitarea deșeurilor.** Fiind unica taxă ce abordează domeniul deșeurilor, această plată se percepe de la agenții economici pentru depozitarea deșeurilor, care conform *Legii privind plata pentru poluarea mediului*<sup>23</sup> poate fi realizată pe teritoriul întreprinderilor sau în amplasamente autorizate (depozite de deșuri). Totodată, legea prevede clasificarea deșeurilor în 5 categorii în dependență de nivelul de toxicitate, fiecărei categorii revenindu-i un normativ în baza salariului minim pe economie care se aplică la fiecare tonă de deșuri. Cu toate acestea, recentele reglementări în domeniu<sup>24</sup>, prevăd o altă formulă de calcul a plății în care gradul de toxicitate este înlocuit cu *nivelul pericolozității* stabilit conform *Legii privind deșeurile*<sup>25</sup>. În acest context, încasările de pe urma plății pentru depozitarea deșeurilor de producție rămân a fi în continuare destul de modeste cu valori ce nu a depășit nivelul mediu de aproximativ 2,5 mil. lei pe an (Figura 21). Cauzele pot fi puse pe seama divergențelor din cadrul normativ privind calcularea plății ce poate rezulta într-o aplicare eronată a plății de către agenții economici, precum și nivelul redus de conformare cu legislația de mediu de către agenții economici, respectiv achitarea acestor taxe.

<sup>23</sup> Legea nr. 1540/1998 privind plata pentru poluarea mediului, [https://www.legis.md/cautare/getResults?doc\\_id=117159&lang=ro#](https://www.legis.md/cautare/getResults?doc_id=117159&lang=ro#)

<sup>24</sup> Ordinul Ministerul Agriculturii, Dezvoltării Regionale și Mediului nr. 15/2019 cu privire la aprobarea formularului dării de seamă (EMPOLDEP19), modului de completare a acestuia și Instrucțiunii privind modul de calculare și achitare a plăților pentru emisiile și deversările de poluanți și depozitarea deșeurilor, [https://www.legis.md/cautare/getResults?doc\\_id=112519&lang=ro](https://www.legis.md/cautare/getResults?doc_id=112519&lang=ro)

<sup>25</sup> Legea nr. 209/2016 privind deșeurile, [https://www.legis.md/cautare/getResults?doc\\_id=118272&lang=ro](https://www.legis.md/cautare/getResults?doc_id=118272&lang=ro)

**Figura 21. Valoarea achitată a plății pentru depozitarea deșeurilor de producție, mil. lei**



Sursa: elaborat de autori în baza datelor BNS

**Cheltuielile publice în domeniul gestionării deșeurilor.** Ținând cont de numeroasele probleme în domeniu, nevoia gestionării eficiente a deșeurilor este abordată într-o serie de documente de politici, cel mai important fiind *Strategia de gestionare a deșeurilor în Republica Moldova pentru anii 2013-2027*<sup>26</sup>. Aceasta prevede dezvoltarea unor sisteme integrate de management al deșeurilor conform practicii UE, respectiv o infrastructură regională de eliminare a deșeurilor menajere solide și sisteme de colectare și tratare a fluxurilor de deșeuri specifice (ambalaje, deșeuri de echipamente electrice și electronice, cauciucuri, baterii etc.). Pentru atingerea acestor obiective, Strategia menționează necesitatea alocării unor resurse financiare de mai bine de 2,2 mld. lei, inclusiv resurse de la bugetul de stat prin intermediul FEN de circa 1,2 mld. lei. Ținând cont că implementarea Strategiei este prevăzută pentru o perioadă de până la 15 ani, volumul mediu anual de resurse alocate de la bugetul de stat urma să depășească 80 mil. lei (fără a ține cont de anul exact de implementare a diferitor acțiuni).

Cu toate acestea, domeniul gestionării deșeurilor rămâne într-o criză de finanțare și susținere din partea statului. Conform clasificăției funcționale, la nivelul bugetului de stat există 2 sub-programe care reflectă cheltuielile – „70.02 Managementul integrat al deșeurilor și a substanțelor chimice” și „70.06 Managementul deșeurilor radioactive”. În ultimii ani pentru acestea au fost alocate resurse limitate, de doar circa 35 mil. lei anual. Chiar și așa, cheltuieli efectiv executate au fost mai puțin de 50%, doar 11 mil. lei în 2018, respectiv 14 mil. lei în 2019 (Tabelul 3). Mai mult ca atât, cheltuielile realizate prin intermediul FEN (care conform Strategiei de gestionare a deșeurilor trebuie să fie un instrument cheie în domeniu), constituie doar 4,8% din suma totală, restul mijloacelor fiind utilizate preponderent pentru finanțarea proiectelor sistemelor de apeduct și canalizare.

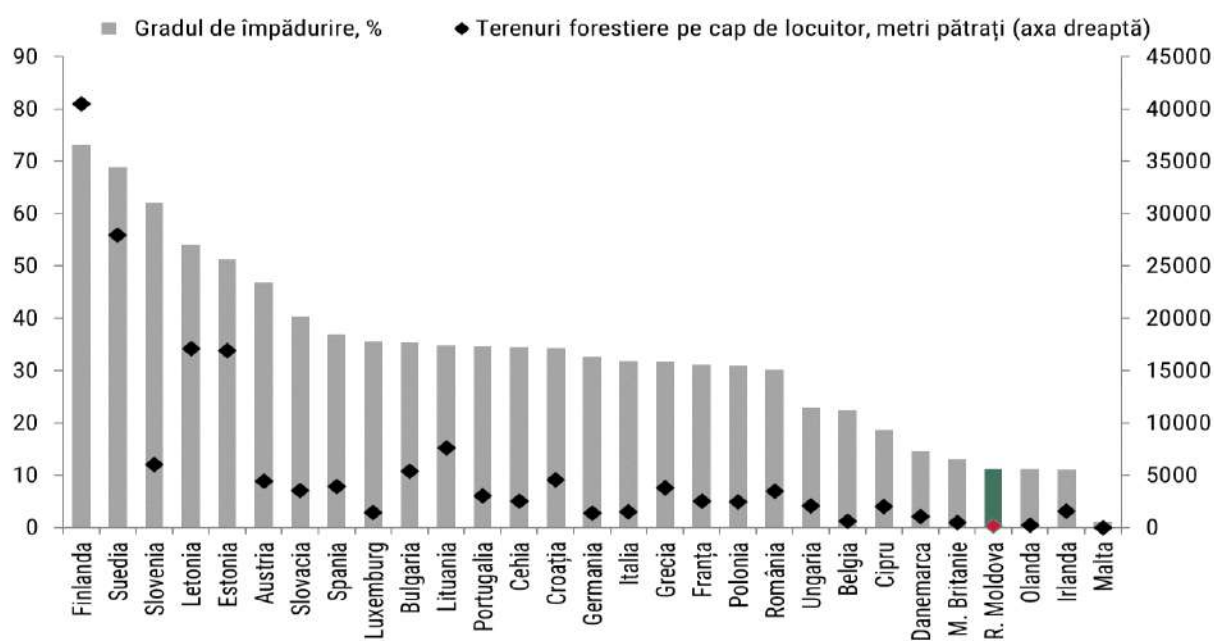
<sup>26</sup> Hotărârea Guvernului nr. 248/2013 cu privire la aprobarea Strategiei de gestionare a deșeurilor în Republica Moldova pentru anii 2013-2027, [https://www.legis.md/cautare/getResults?doc\\_id=114412&lang=ro](https://www.legis.md/cautare/getResults?doc_id=114412&lang=ro)

## 2.3. Păduri

### 2.3.1. Arealul redus de împădurire

În pofida unei uşoare creşteri a gradului de împădurire a teritoriului ţării, Republica Moldova rămâne o ţară cu resurse forestiere reduse. La moment, marea majoritate a fondului forestier aparţine statului prin intermediul Agenţiei „Moldsilva” (86,7%) autorităţilor administraţiei publice locale (12,8%) şi altor instituţii cum ar fi Î.S. „Calea Ferată din Moldova”, Agenţia „Apele Moldovei”, etc. Între anii 2010 şi 2019 suprafaţa fondului forestier s-a majorat de la 419 până la aproximativ 424 mii ha. O evoluţie similară s-a atestat şi în cazul terenurilor acoperite de păduri, aria totală a cărora s-a majorat de la 375 la 381 mii ha. Datorită acestor evoluţii gradul de împădurire a ţării s-a majorat de la 11,1 la 11,3% cu variaţii în dependenţă de zonă: la Nord – 7,2%, la Centru – 13,5% şi în zona de Sud – 6,7%. Totuşi, gradul de împădurire a ţării rămâne a fi foarte mic în comparaţie cu alte state europene, Moldova ocupând una dintre ultimele poziţii la acest capitol. O situaţie similară este şi în cazul suprafeţelor împădurite pe cap de locuitor, unde fiecărei persoane îi revin doar 150 m<sup>2</sup> de suprafaţă împădurită (Figura 22).

Figura 22. Gradul de împădurire şi suprafaţa terenurilor forestiere pe cap de locuitor, 2016

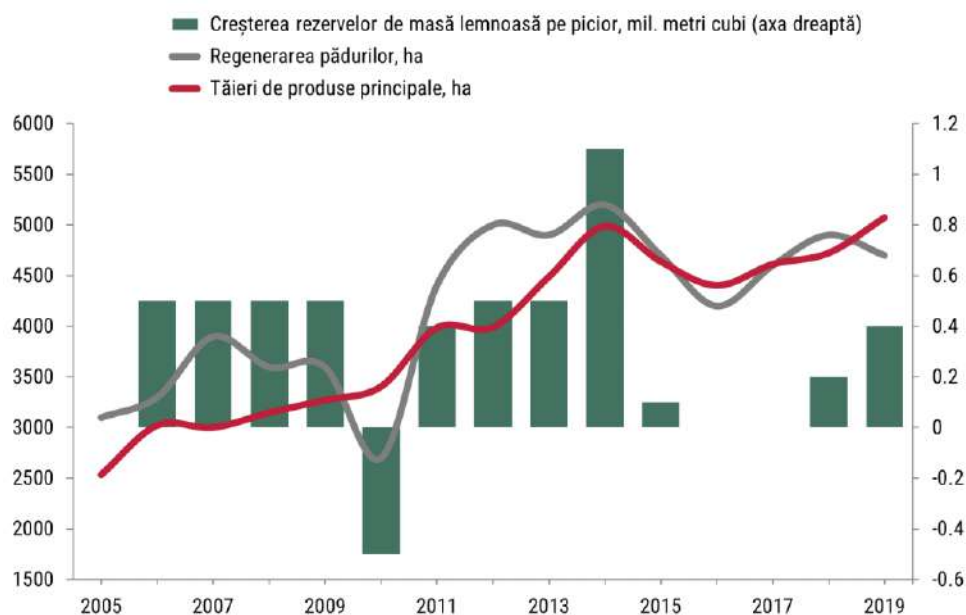


Sursa: elaborat de autori în baza datelor Băncii Mondiale, EUROSTAT și BNS

În ultimii ani se atestă o încetinire a ritmului de creștere a rezervei de masă lemnoasă. Între 2005 și 2019 rezerva de masă lemnoasă pe picior s-a majorat de la 45 la 49,7 mil. m<sup>3</sup>, cu o creștere medie anuală de 0,5 mil. m<sup>3</sup>. Totuși, începând cu anul 2015 acest ritm a scăzut, fiind influențat inclusiv și de faptul că aria forestieră unde s-au realizat tăieri de produse principale<sup>27</sup> a fost mai mare decât suprafețele de păduri supuse lucrărilor de regenerare (sădirea de copaci). Astfel, între 2015 și 2019 suprafața pe care s-au efectuat tăieri de produse principale s-a majorat de la 4603 la 5076 ha, în timp ce lucrările de regenerare s-au realizat în zone a căror arie totală nu au cunoscut o creștere continuă, ci a variat între 4200 și 4900 ha.

<sup>27</sup> Tăieri de produse principale se efectuează cu scopul regenerării pădurilor cu specii de arbori economic valoroase și exploatarea eficientă.

**Figura 23. Creșterea rezervelor de masă lemnoasă pe picior, tăierile de produse principale și regenerarea pădurilor**



Sursa: elaborat de autori în baza datelor BNS

### 2.3.2. Instrumente bugetar-fiscale

**Taxa pe piciorul de lemn.** Unicul instrument fiscal prin care poate fi influențat timpul de tăiere a pădurilor este taxa pentru lemnul eliberat pe picior. Subiecți ai taxei sunt persoanele juridice și fizice ce au statut de beneficiarii forestieri (dețin autorizație de exploatare a pădurii sau biletul silvic). Totodată, obiectul impunerii acestei taxe este volumul lemnului eliberat pe picior la tăierile din fondul forestier și din vegetația forestieră din afara acestuia. Pentru lemnul provenit din diferite specii de copaci se aplică cote distincte ale taxelor. De asemenea, pentru fiecare specie de copac sunt 4 cote diferențiate în dependență de tipul lemnului, care este clasificat conform următoarelor: (i) lemn de lucru mare fără scoarță, (ii) lemn de lucru mijlociu fără scoarță, (iii) lemn de lucru mic fără scoarță și (iv) lemn de foc cu scoarță. Între 2017 și 2019 încasările din taxa pentru lemnul eliberat pe picior s-au majorat de la 316 la 371 mii lei, sumă destul de mică în raport cu amploarea fenomenului. Mai mult ca atât, cotele taxelor nu au fost modificate din anul 2006, chiar dacă realitățile economice și cele de mediu s-au schimbat semnificativ de atunci.

**Cheltuielile publice destinate protecției și conservării biodiversității.** Statul și-a asumat o serie de angajamente în vederea extinderii suprafețelor acoperite cu vegetație forestieră și ameliorarea celor existente. Potrivit *Strategiei dezvoltării durabile a sectorului forestier național*<sup>28</sup>, la nivelul anului 2003 era nevoie de circa 300 mil. lei pentru realizare obiectivelor ce țin de împădurire până în anul 2020. În prețuri curente asta ar însemna alocarea a circa 20 mil. lei anual pentru conservarea și dezvoltarea durabilă a resurselor forestiere (obiectivul nr. 2 din Strategie). Totuși, în anul 2012 această Strategie a fost abrogată, obiectivele statului ce țin de păduri fiind menționate deja în *Strategia națională de dezvoltare agricolă și rurală pentru anii 2014-2020*<sup>29</sup>, și anume creșterea suprafeței terenurilor împădurite, inclusiv cu fâșii de protecție, cu 7 mii ha. Ulterior, și această Strategie a fost actualizată, componenta

<sup>28</sup> Hotărârea Guvernului nr.739/2003 cu privire la implementarea Strategiei dezvoltării durabile a sectorului forestier național, [https://www.legis.md/cautare/getResults?doc\\_id=29562&lang=ro](https://www.legis.md/cautare/getResults?doc_id=29562&lang=ro)

<sup>29</sup> Hotărârea Guvernului Nr. 409/2014 cu privire la aprobarea Strategiei naționale de dezvoltare agricolă și rurală pentru anii 2014-2020, [https://www.legis.md/cautare/getResults?doc\\_id=110039&lang=ro#](https://www.legis.md/cautare/getResults?doc_id=110039&lang=ro#)

de împădurire fiind abordată deja doar din perspectiva agriculturii. Astfel, ținta a fost schimbată pe reabilitarea a 2199 ha de perdele forestiere de protecție a câmpurilor agricole, pentru care sunt necesare 15,2 mil. lei pentru perioada 2014-2020 ani<sup>30</sup>.

În acest context, alocațiile bugetare destinate finanțării activităților referitoare la împădurire rămân a fi modeste. Acestea sunt cuprinse în cadrul sub-programului bugetar „07.05 Protecția și conservarea biodiversității”, care pe lângă domeniul pădurilor, acoperă și alte componente ale biodiversității cum ar fi spre exemplu flora și fauna. Pentru cele din urmă, statul de asemenea, și-a asumat o serie de cheltuieli de circa 5,6 mil. lei anual în cadrul *Strategiei privind diversitatea biologică a Republicii Moldova pentru anii 2015-2020*<sup>31</sup>. Cu toate acestea, pentru sub-programul 70.05 în ultimii ani au fost aprobate cheltuielile aprobate de circa 10 mil. lei. Mai mult ca atât, pe parcursul anului puțin peste 20% au fost efectiv executate în anul 2018 și zero cheltuieli executate în anul 2019 (Tabelul 3).

## 2.4. Aer

### 2.4.1. Emisiile de substanțe poluante în aerul atmosferic

**În contextul fenomenului de poluare și încălzire globală, statul intervine pentru a asigura respectarea legislației de mediu prin stabilirea surselor și cauzelor de poluare a aerului atmosferic. Astfel, ca rezultat al acțiunilor de control realizate de IPM s-a constatat că în industrie se înregistrează cel puțin 27 mii de surse de poluare<sup>32</sup>, după care urmează transportul cu 11,5 mii surse (în special stațiile PECO și întreprinderile de deservire a călătorilor), ramura energetică cu 5,3 mii surse, și alte sectoare cu circa 10 mii surse (**

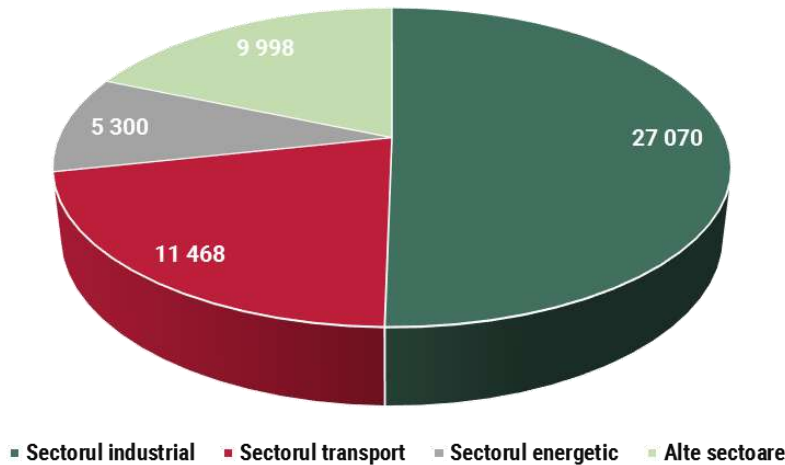
Figura 24). Totuși, datele statistice privind emisiile de substanțe nocive nu oferă o imagine exhaustivă privind nivelul poluării aerului din Moldova, fapt ce afectează grav eficiența politicilor de mediu. De exemplu, datele privind emisiile de gaze cu efect de seră (GES), ce cuprind inclusiv regiunea Transnistreană, nu sunt obținute în baza unor măsurări directe dar prin anumite estimări. Prin urmare se înregistrează apariția unor discrepanțe în cazul corelării unor date statistice cu informațiile operative ce se referă la emisiile GES. De exemplu, emisiile de oxizi de azot pentru întreaga țară, conform informației privind emisiile GES, sunt mai mici decât degajările de oxizi de azot generat de transportul auto pe malul drept (date preluate de pe pagina web a BNS care au fost raportate la un coeficient de 298, care reprezintă potențialul de încălzire globală pentru dioxidul de azot). Totodată, anumiți indicatori ce sunt calculați doar pentru malul drept au valori surprinzători de mari. De exemplu, în Moldova (malul drept) emisiile de oxizi de sulf generate de transportul auto depășesc emisiile totale înregistrate UE. Acest fapt ridică anumite întrebări privind acuratețea cu care se calculează indicatorii privind emisiile, mai ales că nu există date privind emisiile de substanțe poluante ce provin din agricultură, sectorul rezidențial sau deșeuri.

<sup>30</sup> Planul de Acțiuni privind implementarea Strategiei naționale de dezvoltare agricolă și rurală pentru anii 2018-2020 aprobat prin HG nr. 785/2018, obiectivul specific 2.2, [https://www.legis.md/cautare/getResults?doc\\_id=108950&lang=ro](https://www.legis.md/cautare/getResults?doc_id=108950&lang=ro)

<sup>31</sup> Hotărârea Guvernului nr. 274/2015 cu privire la aprobarea Strategiei privind diversitatea biologică a Republicii Moldova pentru anii 2015-2020 și a Planului de acțiuni pentru implementarea acesteia, [https://www.legis.md/cautare/getResults?doc\\_id=66444&lang=ro](https://www.legis.md/cautare/getResults?doc_id=66444&lang=ro)

<sup>32</sup> Printre cele mai mari întreprinderi care activează în sectorul industrial și au o pondere însemnată în formarea emisiilor putem enumera: - S.A. „Uzina de sticlă”, S.A. „Edilitate”, S.A. „Pietriș”, S.A. „Zorile”; ÎM S.A. „Regia Apa Canal”, S.A. „Floarea Soarelui”; S.A. „Lafarge Ciment” (Moldova); fabrica de zahăr SRL „Gold Grown”; SRL „DigoMobil” și S.A. „Cristal Fluor” și ÎM „Suedzucker – Moldova” S.A.

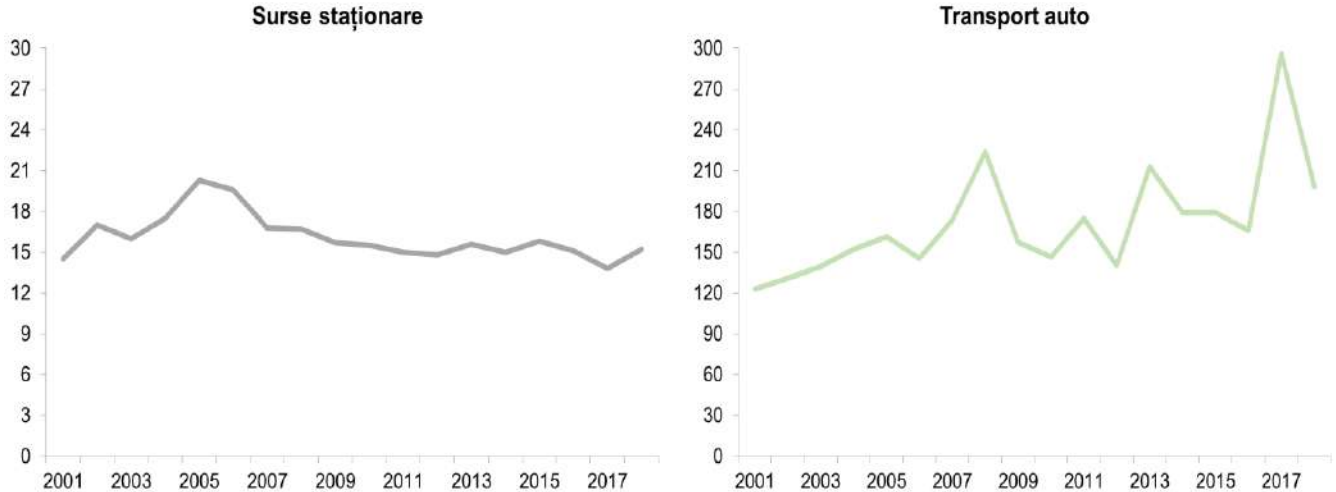
**Figura 24. Surse de poluare a aerului atmosferic, număr**



*Sursa: Conform datelor IPM*

**Dacă ne conducem de datele prezentate de BNS, atunci vedem o creștere rapidă a emisiilor generate de transportul auto, fapt care a determinat o evoluție ascendentă a degajărilor substanțelor poluante în aer.** Emisiile generate de transportul auto, s-au majorat de la 123 mii tone în 2001 până la 198 mii tone în 2018. Volumul emisiilor generate de sursele staționare este cu mult mai mic decât cel cauzat de emisiile de la transportul auto. Din 2005 până în 2010 emisiile de la surse staționare s-au redus de la 20 la aproximativ 16 mii tone, iar după 2010 dinamica a fost relativ constantă și s-au înregistrat oscilații minore în jurul nivelului de 15 mii tone (Figura 25).

**Figura 25. Emisiile de substanțe poluante în aer, mii tone**

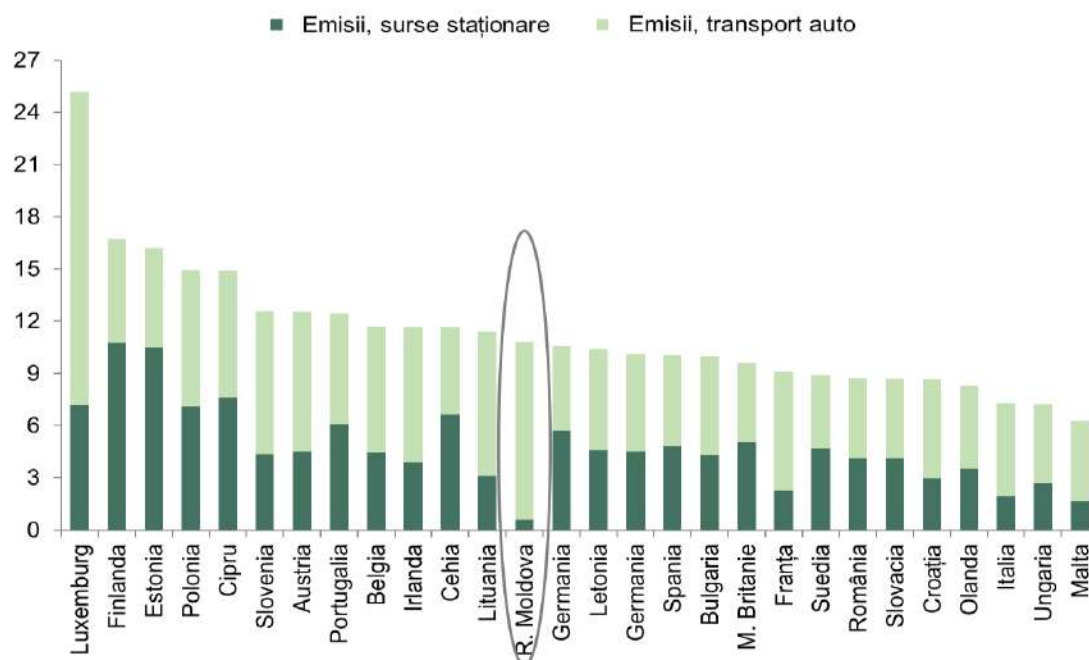


*Sursa: Conform datelor BNS*

**Analiza unor tipuri de emisii denotă o situație nu prea bună pe dimensiunea prevenirii poluării aerului atmosferic.** Spre exemplu, în anul 2017 în urma emisiilor de la surse staționare și de la transportul auto, fiecărui locuitor al țării îi revin 10,8 kg dioxid de azot (nivel mediu comparativ cu alte state europene). Raportul este unul covârșitor în favoarea emisiilor de pe urma transportului auto căruia îi revin 10,2 kg pe cap de locuitor, în timp ce degajările de la sursele staționare reprezintă doar 0,6 kg pe cap de locuitor. Sub aspect comparativ, această situație este una diametral opusă față de marea majoritatea statelor europene – pe de o parte Moldova ocupă una dintre primele poziții după nivelul degajărilor pe cap de locuitor provenite de la transportul auto, iar pe de altă parte se

înregistrează unul din cele mai mici valori ale emisiilor de la surse staționare pe cap de locuitor (Figura 26). Aceasta se explică în mare parte prin specializarea economiei naționale cu o pondere scăzută a industriilor care ar genera emisii de poluanți în atmosferă.

**Figura 26. Emisiile de dioxid de azot, kg pe cap de locuitor**



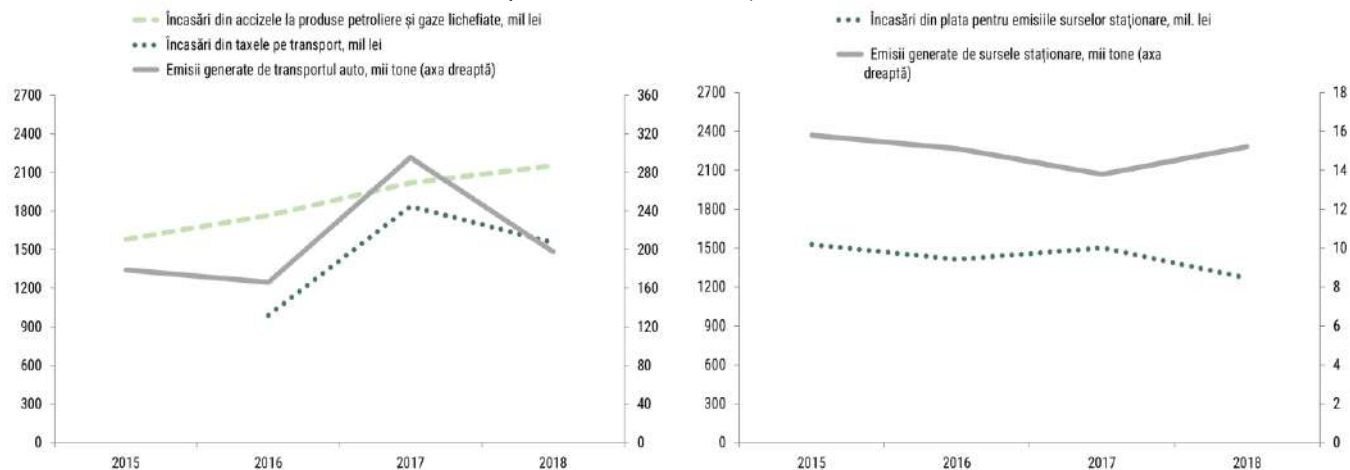
Sursa: elaborat de autori în baza datelor EUROSTAT și BNS

#### 2.4.2. Instrumentele bugetare fiscale.

**Taxele pe componenta de aer.** Republica Moldova utilizează un set de instrumente fiscale care ar trebui să influențeze direct sau indirect emisiile de poluanți în aer. Taxa cu efect direct este *plata pentru emisiile de poluanți ale surselor staționare* percepută de la persoanele juridice, indiferent de tipul de proprietate și forma juridică de organizare și persoanele fizice care desfășoară activitate de întreprinzător, a căror activitate economică este generatoare de poluanți. Totodată, *accizele la produsele petroliere și gazul lichefiat* sunt orientate spre reducerea consumului de combustibili și contribuie indirect la scăderea emisiilor. În cele din urmă, *taxele pe transport* tind să afecteze deciziile privind procurarea unor autovehicule ce au un consum mare de combustibili și astfel, să influențeze indirect emisiile de substanțe nocive în aerul atmosferic.

**În ultimii ani accizele la produsele energetice și taxele pe transport au avut evoluții apropiate de dinamica emisiilor generate de transportul auto, în timp ce plata aferentă degajărilor provenite de la sursele staționare prezintă o corelare slabă cu volumul emisiilor de poluanți.** Între emisiile de poluanți de la transportul auto și încasările din accize este un coeficient de corelație de 51%, iar între emisii și colectările din taxele de transport – o corelație de 89% (Figura 27). Pe de altă parte încasările din plata pentru emisiile de poluanți de la sursele staționare și cantitatea de emisii este o corelație negativă de -14%. Aceste constatări arată că există o legătură redusă dintre plata pentru emisii și dinamica efectivă a poluanților degajați în atmosferă, respectiv o eficiență redusă a acestui instrument fiscal. Aceasta derivă din faptul că taxa este reprezentată prin sume fixe care rămân neschimbate deja de o perioadă lungă de timp. De cealaltă parte, corelația înaltă dintre emisii de pe urma transportului auto și taxele pe transport este determinată de creșterea numărului de autovehicule și reflectă mai puțin calitatea instrumentului fiscal.

**Figura 27. Încasările din taxele pe mediu și emisiile de poluanți**



Sursa: elaborat de autori în baza datelor MF și BNS

**Cheltuielile publice destinate protecției aerului atmosferic.** Principalele documente de politici în domeniul protecției aerului atmosferic le reprezintă *Strategia de mediu pentru anii 2014-2023*<sup>33</sup> și *Strategia de dezvoltare cu emisii reduse a Republicii Moldova până în anul 2030*<sup>34</sup> cu obiectivele de reducere a emisiilor de poluanți în atmosferă și reducere necondiționat până în anul 2030 a volumului emisiilor naționale de GES cu cel puțin 64% comparativ cu nivelul anului 1990. În ceea ce privește reducerea emisiilor de GES, plafonul ar putea crește până la 78% în eventualitatea unui acord global care ar aborda teme importante cum ar fi mobilizarea unor resurse financiare cu costuri reduse sau cooperare mai aprofundată pe plan internațional. În vederea atingerii acestor obiective sunt propuse cheltuieli semnificative de peste 160 mld. lei în cazul atingerii primului obiectiv, și de 96,6 mld. lei pentru cel de-al doilea. Aici este vorba în special de resurse publice (fie interne sau externe de la diferiți donatori) pentru realizarea de acțiuni și implementarea de tehnologii care conduc la reducerile de GES. Totuși, multe din aceste cheltuieli sunt prevăzute în cadrul diferitor programe bugetare care nu se referă neapărat la protecția mediului, cum ar fi reabilitarea drumurilor sau interconexiunea cu sistemele energetice europene.

## 2.5. Schimbări climatice

### 2.5.1. Problema schimbărilor climatice pentru Republica Moldova

**Intensificarea schimbărilor climatice este o tendință globală iar Republica Moldova nu face excepție în acest sens.** Înregistrările din ultimele 2 decenii (1999-2019) arată creștere clară a temperaturii inclusiv pentru climatul local. Regresiile realizate pentru perioada 1999 - 2018 relevă o creștere a temperaturii medii anuale cu 0,05° Celsius la nord, 0,04° Celsius în centru și 0,06° Celsius la sud (tabelul 6). În același timp, între anii 1999 și 2020 fenomenele meteorologice extreme s-au intensificat. Astfel, în ultimii 20 ani s-au înregistrat mai multe secete de diferită intensitate, cele mai severe fiind în anii 2003, 2007, 2012, 2015 și 2020. Pe de altă parte, destul de des se produc și inundații, trei dintre cele mai puternice având loc în anii 2006, 2008 și 2010. Pe lângă acestea, mai pot fi menționate și alte fenomene meteorologice extreme cum ar fi înghețurile din lunile aprilie/mai, sau ninsoarea abundentă din luna aprilie 2017.

<sup>33</sup> Hotărârea Guvernului Nr. 301/2014 cu privire la aprobarea Strategiei de mediu pentru anii 2014-2023 și a Planului de acțiuni pentru implementarea acesteia, [https://www.legis.md/cautare/getResults?doc\\_id=48131&lang=ro](https://www.legis.md/cautare/getResults?doc_id=48131&lang=ro)

<sup>34</sup> Hotărârea Guvernului nr. 1470/2016 cu privire la aprobarea Strategiei de dezvoltare cu emisii reduse a Republicii Moldova până în anul 2030 și a Planului de acțiuni pentru implementarea acesteia, [https://www.legis.md/cautare/getResults?doc\\_id=98493&lang=ro](https://www.legis.md/cautare/getResults?doc_id=98493&lang=ro)

**Tabelul 6. Regresiile ce reflectă evoluția în timp a temperaturii între anii 1999 - 2018**

Stația meteorologică	Regresia ce reflectă evoluția în timp a temperaturii
<b>Briceni</b>	$Temperatura = 8,91 + 0,05 \times Trend^{**}$
<b>Chișinău</b>	$Temperatura = 10,51 + 0,04 \times Trend^{**}$
<b>Cahul</b>	$Temperatura = 10,77 + 0,06 \times Trend^{***}$

Sursa: calculele autorilor în baza datelor BNS și a Serviciul Hidrometeorologic de Stat

Notă: \*\*\*/\*\* - variabila este semnificativă pentru un nivel de încredere de 1/5%

### 2.5.2. Instrumentele bugetare fiscale

**Taxele și cheltuielile destinate protecției mediului.** Probabilitatea ca schimbările climatice să se intensifice este destul de mare având efecte negative inclusiv pentru dezvoltarea Republicii Moldova. Se anticipează o majorare a temperaturii anuale precum și o creștere a frecvenței fenomenelor meteorologice extreme. În acest context, politicile de protecție a mediului trebuie să fie susținute de acoperirea financiară menționată în Strategiile sectoriale și cele de cheltuieli. Într-o oarecare măsură toate taxele de mediu, dar și celelalte instrumente economice de mediu (autorizații, sancțiuni, recuperarea prejudiciului), transpun politicile statului pe dimensiunea de protecție a mediului și vin în realizarea obiectivului de adaptare și atenuare a schimbărilor climatice. După cum este menționat în Capitolul 1, la nivel de venituri, Moldova se poate compara cu mai multe state europene, însă la nivel de cheltuieli situația este cu totul alta. Astfel, Moldova încasează circa 2,5% din PIB din taxele de mediu, dar alocă doar în jur de 0,1%. În același timp, chiar dacă există și un sub-program bugetar destinat schimbărilor climatice – „70.11 – Atenuarea și adaptarea schimbărilor climatice”, alocațiile pentru implementarea acestuia sunt extrem de reduse, doar 1,4 mil. lei în anul 2018 (executat 156 mii) și zero alocări în anul 2019 (Tabelul 3). În același timp, deși există o Strategie ce abordează schimbările climatice<sup>35</sup>, care prevede cheltuieli anuale de circa 340 mil. lei, sub-programul bugetar „70.11 – Atenuarea și adaptarea la schimbările climatice” nu prevede careva alocări în acest sens.

## 2.6. Calitatea mediului

**Deși sub aspect instituțional procesul de monitorizare a calității mediului a fost reformat, domeniul continuă să fie într-o stare precară.** Până în anul 2019, monitorizarea calității mediului, precum și monitoringul hidrometeorologic se efectua de către Serviciul Hidrometeorologic de Stat (SHS). Ulterior, în urma inițierii reformei autorităților publice centrale, a fost creată Agenția de Mediu (AM), care a preluat funcția de monitorizare a calității mediului, SHS rămânându-i doar monitoringul hidrometeorologic. Odată cu inițierea acestei reforme, laboratoarele de monitorizare a calității mediului ale SHS și de investigații ecologice ale IPM au fost comasate pentru crearea *Laboratorului de referință de Mediu* din cadrul Agenției de Mediu. Din păcate în tot acest proces de reformare, Laboratorul dat și-a pierdut acreditarea, fapt ce a deusolat procesul decizional în domeniul mediului. Conform informațiilor Centrului Național de Acreditare MOLDAC, procesul de acreditare a unui laborator durează circa 1,5 – 2 ani, fapt alarmant având în vedere că poluarea mediului se face în mod permanent de către diferiți agenți, iar atâta timp cât laboratorul de referință de mediu nu este acreditat, probarea poluării mediului este practic imposibilă.

Pe parcursul anului 2020 AM a pregătit pachetul de documente pentru reluarea procesului de acreditare a Laboratorului, acesta fiind depus la MOLDAC și acceptat pentru examinare. Faptul că Laboratorul nu a fost

<sup>35</sup> Hotărârea Guvernului nr. 1009/2014 cu privire la aprobarea Strategiei Republicii Moldova de adaptare la schimbarea climei până în anul 2020 și a Planului de acțiuni pentru implementarea acesteia, [https://www.legis.md/cautare/getResults?doc\\_id=114739&lang=ro#](https://www.legis.md/cautare/getResults?doc_id=114739&lang=ro#)

acreditat o perioadă de timp nu a avut nici un impact asupra realizării programelor de monitoring a calității componentelor de mediu, care au derulat în continuare în același mod ca și în perioada când Laboratorul era acreditat. Datele obținute au fost utilizate de AM în procesul evaluării stării și nivelului de poluare a diferitor componente de mediu. Statutul de *Laborator neacreditat* a avut impact mai mult asupra componentei de investigații ecologice pentru probarea nivelelor de depășire a normativelor emisiilor de poluanți la surse fixe de poluare pentru constatarea încălcărilor și utilizarea rezultatelor în procesele judiciare

**O problemă gravă se referă la discontinuitatea procesului de finanțare a posturilor locale de observații.** Rețeaua națională de monitoring a calității componentelor de mediu include posturi și stații de observații pe întreg teritoriul țării. Aceste stații și posturi, fiind organizate și instalate la finele anilor 70, sunt deja învechite moral și fizic, nu corespund realității de astăzi și necesită o dezvoltare și modernizare continuă, pentru ca informația privind starea componentelor de mediu să fie cât mai vastă și mai calitativă pentru a asigura un proces decizional bazat pe evidențe. Cu toate acestea, rețelei de monitoring i se acordă foarte puțină atenție la nivel național, mare parte din extindere fiind finanțată din surse externe, din cadrul programelor și proiectelor internaționale, destinate țărilor Parteneriatului Estic și un procent foarte mic din cadrul finanțărilor naționale, ceea ce nu acoperă nici minimul necesar de re-agenți chimici și consumabile de laborator.

**Cheltuielile destinate monitorizării calității mediului.** În cadrul programului bugetar destinat protecției mediului există un sub-program care stabilește cheltuielile în domeniul monitorizării calității mediului, cu aceeași denumire - „70.04 – *Monitoringul calității mediului*”. Acestuia îi revin practic cele mai mari alocări dintre toate sub-programele de mediu, și anume 75 mil. lei în anul 2019, triplu față de anul 2018. Această creștere substanțială este determinată de reforma prin care AM a preluat funcția de monitorizare a calității mediului, respectiv nu este o creștere în sine ci mai degrabă o re-distribuire a resurselor bugetare între diferite sub-programe. Mai mult ca atât, în cadrul sub-programului respectiv sunt incluse și activități care cu greu se încadrează în obiectivele de *monitoring a calității mediului*, cum ar fi reconstrucția digurilor de protecție anti-viitură, fapt ce denotă o alocare a resurselor contrar obiectivelor programelor. În cele din urmă, cheltuielile executate ale sub-programului 7004 sunt mult mai mici decât cele aprobate, de doar 62% în anul 2019. Acest fapt ridică semne mari de întrebare privind angajamentul real al statului pe dimensiunea dată (ținând cont că în 2019 cheltuielile au fost precizate în scădere cu circa 22 mil. lei sau 43%), precum și capacitatea autorităților de a implementa acțiunile în domeniu (o executare scăzută a cheltuielilor alocate).

Cheltuielile în domeniu monitorizării calității mediului, stabilite în CBTM, sunt în special direcționate pentru îmbunătățirea managementului calității aerului atmosferic, modernizarea și automatizarea rețelei naționale de monitorizare a aerului în conformitate cu directivele UE privind „Calitatea aerului înconjurător și un aer mai curat pentru Europa”, directive care se transpun actualmente în sistemul legislativ național și care sunt menite să contribuie la îmbunătățirea calității aerului înconjurător în Republica Moldova și a calității sănătății publice. Cu toate acestea, nici în anul 2018, nici în 2019 și nici în 2020, pentru sub-programul 7004 n-au fost identificate alocațiile necesare, pentru întărirea capacităților instituționale ale sistemului de monitoring al calității mediului și n-au fost finanțate nici una din principalele priorități sectoriale.

## Capitolul 3. Eficiența aplicării instrumentelor fiscal-bugetare în implementarea politicilor de mediu

*Rezolvarea problemelor de mediu este căutată cel mai des prin intermediul instrumentelor bugetar-fiscale iar Republica Moldova nu este o excepție în acest sens. Chiar dacă la nivelul încasărilor totale din taxele de mediu Moldova se poate compara cu țările europene, atunci la nivelul cheltuielilor publice destinate rezolvării problemelor de mediu suntem printre ultimele țări. Mai mult ca atât, problemele pe care le înregistrează Republica Moldova în acest domeniu sunt diferite de cele ale altor țări, și pe alocuri mai grave. Prin urmare acest capitol pune în oglindă capitolele precedente și vine să evalueze cum problemele de mediu își găsesc acoperire (și rezolvare) în instrumentele fiscal-bugetare.*

### 3.1. Eficiența aplicării instrumentelor fiscal-bugetare în implementarea politicilor de mediu

**Pentru determinarea eficienței aplicării instrumentelor fiscal-bugetare în domeniu protecției mediului a fost utilizată metoda DEA<sup>36</sup>.** A fost aplicată o specificație a modelului: „output oriented DEA” (DEA orientată spre rezultat) care a permis realizarea unui rating al statelor europene în dependență de capacitatea lor de a maximiza outputul (un indicator ce reflectă starea mediului) prin utilizarea acelorași resurse (instrumentele fiscal-bugetare). DEA permite măsurarea relativă a eficienței, dat fiind faptul că aceasta identifică statele ce formează „frontiera posibilităților de producție”, iar restul țărilor sunt comparate cu frontiera, fiindu-le atribuite scoruri, în funcție de distanța lor până la frontieră. Statele care formează frontiera de eficiență sunt estimate cu un scor egal cu 1 și sunt considerate eficiente, iar entitățile neeficiente au scoruri mai mari de 1.

*Indicatori de input* – în calitate de indicatori de input au fost utilizați taxele pe energie, taxele pe transport, taxele pe resursele naturale și taxele/plățile pentru poluarea mediului. De asemenea, în calitate de indicator de input a fost folosită și diferența dintre taxele pe mediu și cheltuielile pentru protecția mediului. Indicatorii de input au fost calculați ca pondere în PIB. Pentru a ține cont de diferența dintre cele 30 statele europene incluse în eșantion s-a aplicat un model cu randamente de scară variabile (*VRS – variable return to scale*).

*Variabilă de rezultat* – în calitate de variabilă de rezultat a fost ales *Indicele de Performanță a Mediului* (EPI, din engleză Environment Performance Index) – indicator elaborat de universitatea din Yale (SUA). Acest indice este un indicator compozit ce înglobează diferite aspecte ce țin de starea mediului. Indicele este format din 32 de indicatori de mediu grupați în 11 categorii și este calculat pentru 180 de state<sup>37</sup>. EPI indică ce țări abordează cel mai bine provocările de mediu. De asemenea, EPI oferă un instrument în sprijinul eforturilor depuse de către state pentru realizarea Obiectivelor de Dezvoltare Durabilă a ONU<sup>38</sup>. Acest indice a fost inclus în calcule datorită caracterului său exhaustiv, care permite o evaluare comprehensivă a stării mediului. Pentru Moldova acest indicator constituie o valoare de 44,4 ceea ce o plasează pe ultima poziție printre statele europene (Figura 28).

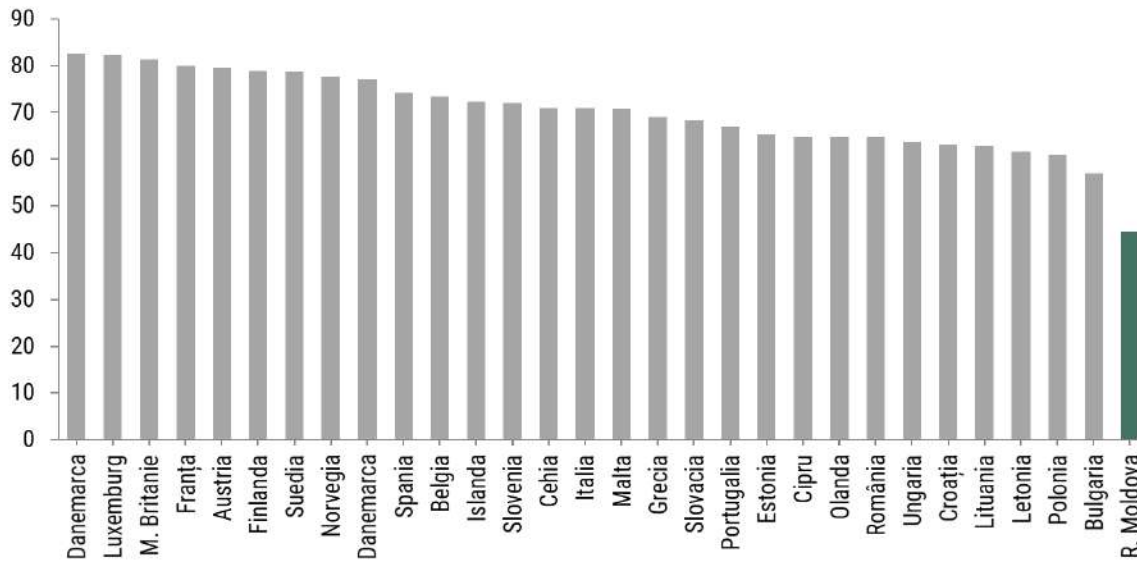
Rezultatele EPI corespund în linii mari, cu situația reală din Republica Moldova. Astfel, se înregistrează un deficit al resurselor de apă, un grad redus de împădurire, iar creșterea emisiilor de poluanți de la transportul auto și gestionarea deșeurilor sunt probleme ce tind să se agraveze.

#### Figura 28. Indicele de performanță a mediului, 2018

<sup>36</sup> DEA este acronimul pentru cuvintele engleze Data Envelopment Analysis

<sup>37</sup> <https://epi.yale.edu/about-epi>

<sup>38</sup> *Ibidem*

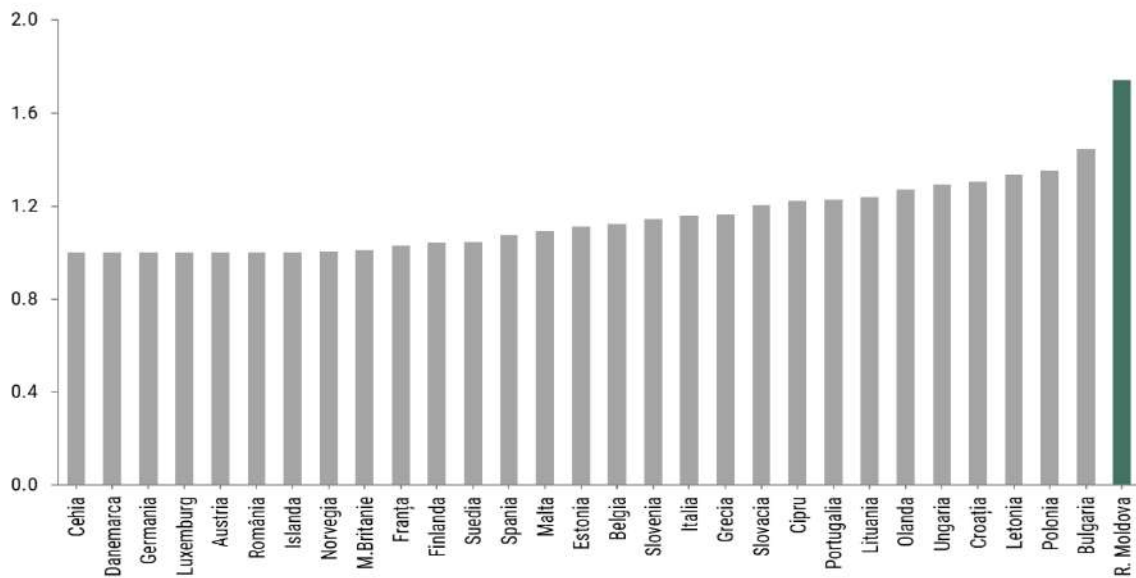


Sursa: date preluate de pe <https://epi.yale.edu/downloads>

**Analiza scoate în evidență caracterul ineficient al instrumentelor fiscal-bugetare aplicate în Republica Moldova.**

În rezultatul calculelor s-a estimat că Moldova are un scor de 1,74, ceea ce reprezintă cel mai nefavorabil rezultat comparativ cu alte state europene (Figura 29). Un scor egal cu unu indică asupra celui mai înalt grad de eficiență, iar cu cât rezultatul este mai mare de unu, cu atât și eficiența este mai mică. Pe de altă parte în fruntea clasamentului se află state din diferite regiuni ale Europei: Islanda și Danemarca din Europa din nord, Germania și Luxemburg din Europa de Vest, Austria și Cehia din Europa Centrală, iar România reprezintă Europa de Est. În general, statele scandinave au o eficiență înaltă în aplicarea instrumentelor fiscal-bugetare: Islanda și Danemarca au scoruri maxime, Norvegia ușor depășește valoarea de 1, iar Suedia este în proximitatea „frontierei posibilităților de producție” și are un scor de 1,04.

**Figura 29. Eficiența utilizării instrumentelor fiscal-bugetare în domeniul protecției mediului, scor**



Sursa: elaborat de autori în baza datelor de la EUROSTAT, Ministerul Finanțelor, BNS, și a celor preluate de pe <https://epi.yale.edu/downloads>

**Calcululele arată că o eficiență mai mare poate fi atinsă fără a spori nivelul taxelor de mediu, însă e nevoie de o creștere substanțială a cheltuielilor guvernamentale destinate protecției mediului.** Aplicarea metodei DEA permite stabilirea inputurilor care sunt utilizați în exces, prin calcularea așa-numitor slăbiciuni/defecte (*slacks* în engleză). Astfel, a fost identificat faptul că ponderea taxelor pe energie în Republica Moldova este optimal (Tabelul 7). În același timp o eficiență mai mare ar putea fi atinsă dacă ponderea taxelor pe transport în PIB s-ar diminua cu 0,3 p. p., ceea ce înseamnă că valoarea optimă ar depăși nivelul de 0,6% din PIB. O situație similară este și în cazul ponderii taxelor pentru resursele naturale și taxelor/plăților pentru poluarea mediului în PIB, care ar putea fi diminuată până la 0,07% din PIB. Aceste constatări indică asupra faptului că în cazul taxelor de mediu accentul trebuie pus nu pe majorarea presiunii fiscale, ci pe aspecte care țin de o mai bună țintire a taxelor, eliminarea practicilor discriminatorii, o comunicare mai activă cu contribuabilii. Pe de altă parte, diferența dintre ponderea taxelor de mediu și a cheltuielilor guvernamentale ar trebui să se reducă de la 2,3 la 1,7 p. p., acest fapt ar implica ca cota cheltuielilor în PIB ar trebui să se majoreze și să depășească 0,6%. În fond, acest lucru presupune o majorare semnificativă a cheltuielilor bugetare pentru mediu.

**Tabelul 7. Valorile optime ale instrumentelor fiscal-bugetare**

Input	Valoarea de referință	Excesul identificat	Valoarea optimă
Taxe pe energie/PIB	1,3%	0 p.p.	1,3%
Taxe pe transport /PIB	0,94%	0,34 p.p.	0,6%
Taxe pentru resursele naturale și taxe/plăți pentru poluarea mediului/PIB	0,15%	0,08 p.p.	0,07%
(Taxe de mediu – cheltuieli publice pentru mediu)/PIB	2,31 p. p.	0,58 p.p.	1,73 p. p.
Cheltuieli publice pentru mediu)/PIB*	0,09%		0,67%

*Sursa: calculele autorilor în baza datelor de la EUROSTAT, Ministerul Finanțelor, BNS și a celor preluate de pe <https://epi.yale.edu/downloads>*

*Notă: \* - indicator calculat indirect*

**Consolidarea instituțiilor publice are un rol important în eficientizarea aplicării instrumentelor fiscal-bugetare.** În baza calculelor s-a constatat că există o legătură statistică dintre scorul de eficiență determinat conform metodei DEA și indicatorul „Eficiența guvernării” estimat de Banca Mondială (Tabelul 8). Eficiența guvernării reflectă percepția privind calitatea serviciilor publice și calitatea implementării politicilor publice și ia valori de la -2,5 (guvernare neeficientă) până la 2,5 (guvernare eficientă). Datorită modului de reprezentare a celor 2 indicatori, între ei este o relație negativă. Astfel, o eficiență mai mare, ce are un scor mai mic și apropiat de 1 este determinată de o eficiență a guvernării mai înaltă ce ia valori mai apropiate de 2,5. Astfel, pentru a spori eficiența utilizării instrumentelor fiscal-bugetare este necesară sporirea calității instituțiilor publice.

**Tabelul 8. Determinanții eficienței instrumentelor fiscal-bugetare, rezultatele în baza regresiei de tip Tobit<sup>39</sup>**

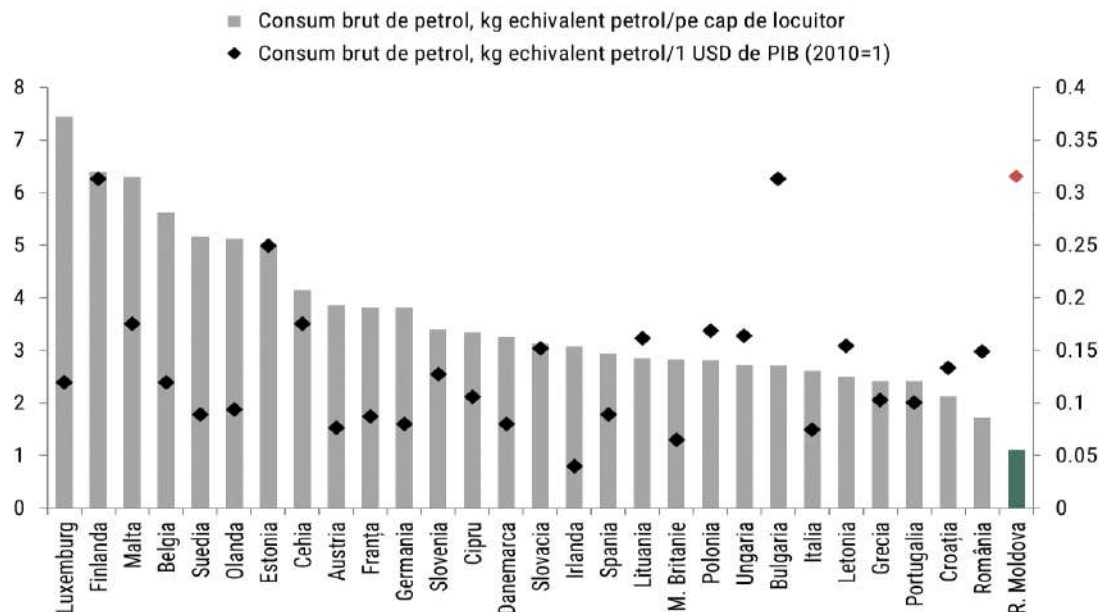
Variabile independente	
Termen liber 1	1,3335***
Termen liber 2	-1,83817***
Eficiența guvernării	-0,1919***

*Sursa: calculele autorilor Notă: \*\*\* - variabila este semnificativă pentru un nivel de confidență de 1%*

<sup>39</sup> Regresiile de tip Tobit reprezintă metoda cea mai des utilizată în determinarea factorilor de influență pentru eficiență. Având în vedere faptul că scorurile de eficiență au valori mai mari de 1, utilizarea unei regresii liniare bazate pe metoda celor mai mici pătrate nu este recomandabilă. Deoarece rezultatele regresiei cât și interpretarea acestora pot fi eronate. Pentru a preveni o astfel de situație se utilizează modelul non-liniar Tobit.

**În dependență de „construcția” sa, taxele pe combustibili sunt cel mai bine setate taxe de mediu din Republica Moldova.** Baza impozabilă a accizelor la produse petroliere și la gazele lichefiate este reprezentată de cantitatea de combustibil, iar taxa se ajustează anual cu ritmul nominal de creștere a PIB-ului. Această taxă soluționează, într-o anumită măsură, problema emisiilor de poluanți. Astfel, deși intensitatea energetică aferentă utilizării produselor petroliere (consumul intern brut raportat la PIB) este una dintre cele mai mari în Europa, consumul intern brut pe cap de locuitor este cel mai mic în raport cu alte state europene (Figura 30).

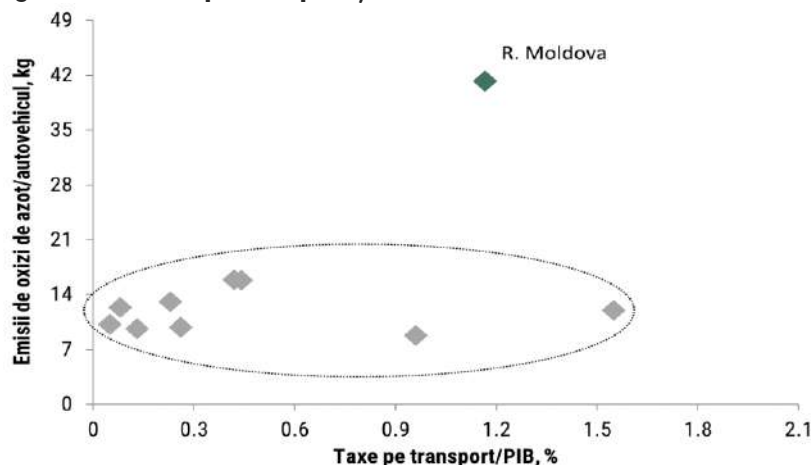
**Figura 30. Consumul brut de petrol**



Sursa: elaborat de autori în baza datelor EUROSTAT și BNS

**În cazul taxelor de transport există grave curențe, iar acest instrument fiscal nu contribuie la reducerea emisiilor.** Principala problemă se referă la faptul că taxele pe transport nu sunt conectate la anumiți parametri ce se referă la poluarea mediului. Astfel obiectul de impozitare la taxele pe transport nu este reprezentat de emisiile de poluanți. În cazul accizelor pentru mijloacele de transport, ce se includ în poziția tarifară 8703, precum și a taxelor pentru folosirea drumului baza impozabilă se calculează în dependență de capacitatea motorului, iar pentru vinieta taxa se percepe în funcție de perioada aflării mașinii cu numere de înmatriculare străine pe teritoriul Republicii Moldova. O altă problemă se referă la neajustarea taxelor pentru perioade lungi de timp. Până în 2020, ultimele majorări s-au realizat pentru acciz-ul la mijloacele de transport în 2017, pentru taxa de folosire a drumului în 2015, iar pentru vinieta în 2013. Deși Republica Moldova are unul dintre cele mai înalte niveluri de impozitare, sistemul taxelor pe transport este ineficient în vederea diminuării emisiilor. În consecință, Moldova are unul dintre cele mai înalte nivele de poluare generate de transportul auto în Europa, deși nivelul taxării este destul de înalt (Figura 31). Această concluzie este susținută și de analiza comparativă care denotă că state cu nivele apropiate ale taxării (ca pondere în PIB) au emisii mult mai reduse.

**Figura 31. Taxele pe transport și emisiile de oxizi de azot**



Sursa: elaborat de autori în baza datelor BNS și EUROSTAT

**Taxele/plățile pentru poluarea mediului și taxele pentru resursele naturale sunt caracterizate prin multe disfuncționalități, fapt care determină eficiența redusă a acestui instrument fiscal.** În fond problemele se referă la toate tipurile de taxe pe poluare percepute în Republica Moldova:

- Încasările din taxa pentru mărfurile care, în procesul utilizării, cauzează poluarea mediului reprezintă peste 80% din colectările provenite din taxele pentru poluare. Această taxă este reprezentată de o rată ce se aplică pe valoarea mărfii, ce este catalogată ca fiind nocivă. Astfel, anexa nr.8 la „Legea nr. 1540/1998 privind plata pentru poluarea mediului” include lista mărfurilor ce cauzează poluarea aerului. Taxarea valorii mărfii distorsionează scopul acestui instrument, ori contribuabilul nu percepe legătura directă dintre taxă și cantitatea de poluant. De asemenea taxarea valorii mărfii oferă un spațiu mai larg pentru poluare. Ori agentul economic, pentru a-și reduce valoarea impozitului, poate să procure cantități mai mari de mărfuri poluante la prețuri mai mici. O altă problemă se referă la faptul că în lista de mărfuri nocive sunt menționate multe substanțe;
- Plata pentru emisiile de poluanți de la surse staționare și deversările de poluanți cu ape uzate implică taxe fixe (normative) a căror valoare nu au fost ajustate la evoluția prețurilor pentru perioade lungi de timp. Normativul aferent plăților pentru emisii și deversări nu fost ajustat la modificarea prețurilor timp de 11 ani (2008-2019), iar majorarea a fost aplicată doar în 2020. Acest fapt a dus la diminuarea în termeni reali a nivelului plății pentru poluare, ceea ce a diminuat costurile de utilizare a instalațiilor și tehnologiilor poluante pentru agenții economici;
- O altă problemă se referă la perceperea plăților pentru poluare (plata pentru emisiile de poluanți de la surse staționare și plata pentru deversările de poluanți cu ape uzate), calculate în baza unor normative fixe diferențiate regional. Astfel, dacă în două raioane este același nivel al poluării, plățile pot fi diferite. Acest fapt, nu favorizează renunțarea la tehnologii poluante, ci creează premise pentru dislocarea instalațiilor nocive pentru mediu în zonele cu un nivel mai mic al plății pentru poluare;
- În cazul plăților pentru deșeurile există o necorespondență în actele normative, fapt care duce la o aplicare confuză a acestei taxe. Legea privind plata pentru poluarea mediului prevede că plata se aplică de la agenții economici pentru depozitare a deșeurilor pe teritoriul întreprinderilor și în amplasamente autorizate. Ordinul Ministerului Agriculturii, Dezvoltării Regionale și a Mediului nr. 15/2019 „Cu privire la aprobarea formularului dării de seamă (EMPOLDEP19), modului de completare a acesteia și

Instrucțiunii privind modul de calculare și achitare a plăților pentru emisiile și deversările de poluanți și depozitarea deșeurilor” limitează aplicarea legii doar la depozitarea deșeurilor în amplasamente autorizate. Astfel, prevederile ordinului prevede o arie de aplicare a plății mai mică în raport cu stipulările din lege. De asemenea, între lege și ordin este o diferență ce se referă la formulă. În ordin este prevăzută o formulă de calcul a taxei în care normativul se calculează în funcție de nivelul de pericolozitate a deșeurilor<sup>40</sup>. În timp ce în lege se stipulează că plata se calculează în dependență de gradul de toxicitate al deșeurilor;

- În cazul taxelor pentru resursele naturale este o problemă similară cu plata pentru emisiile de poluanți de la surse staționare și deversările de poluanți cu ape uzate. Astfel, taxele pentru resursele naturale sunt reprezentate de taxe fixe a căror valoare nu au fost ajustate la evoluția prețurilor pentru perioade lungi de timp. De exemplu, nivelul taxelor pentru lemnul eliberat pe picior nu au fost modificate din 2006.

---

<sup>40</sup> Gradul de pericolozitate se va determina ținând cont de proprietățile deșeurilor, specificate în anexa nr. 3 la Legea nr. 209/2016 privind deșeurile, [https://www.legis.md/cautare/getResults?doc\\_id=118272&lang=ro](https://www.legis.md/cautare/getResults?doc_id=118272&lang=ro)

## Concluzii și recomandări

**Republica Moldova dispune de un cadru legislativ și normativ destul de vast ce vizează protecția mediului, inclusiv principiile de utilizare a diferitor instrumente economice de mediu.** Viziunea statului privind aplicarea instrumentelor economice de mediu sunt stipulate în „Strategia de mediu pentru anii 2014-2023”. Astfel, obiectivul specific 4 prevede reducerea impactului negativ al activității economice asupra mediului și îmbunătățirea măsurilor de prevenire a poluării mediului. Acest obiectiv urmează a fi atins prin îmbunătățirea și eficientizarea instrumentelor economice în domeniul protecției mediului, reformarea mecanismelor de finanțare (ex. FEN, responsabilitatea extinsă a producătorului) și prin realizarea unor programe specifice de cheltuieli. Totodată, instrumentele economice de mediu pot fi grupate în mai multe categorii, fiecare cu obiective și impact diferit asupra comportamentului populației și agenților economici și anume: (i) taxe pentru emiterea actelor permise; (ii) taxe de mediu; (iii) amenzi și (iv) prejudiciu achitat în cazul încălcării legislației de mediu. La rândul său, taxele de mediu se împart în 4 categorii - (1) taxe pe energie, (2) taxe pe transport, (3) taxe pentru resursele naturale și (4) taxe/plăți pentru poluarea mediului.

**În pofida existenței unui șir de acte normative și documente de politici autoritățile statului par a avea o viziune fragmentară privind instrumentele economice de mediu.** Spre exemplu, „Strategia de mediu pentru anii 2014-2023” tratează drept taxe de mediu doar taxele pe resursele naturale și taxele/plățile pentru poluare, la care se adaugă amenzile și prejudiciile. Astfel, în Strategia menționată, taxele pe energie formate din accizele la combustibili și taxele pe transport reprezentate de accizele pe autoturisme și taxele rutiere, nu sunt considerate drept taxe de mediu. Acest fapt afectează implicarea instituțiilor publice responsabile de protecția mediului, în primul rând a Ministerului Agriculturii, Dezvoltării Regionale și Mediului, în setarea politicilor bugetar-fiscale și limitează posibilitățile de aplicare eficientă a politicilor de mediu.

**Sub aspect comparativ, ponderea încasărilor totale din taxele de mediu în Republica Moldova nu poate fi considerată ca fiind joasă.** Între anii 2017 și 2019 încasările din taxele de mediu au variat între 4,6 și 4,9 mld. lei. În același timp ponderea încasărilor taxelor de mediu în PIB a cunoscut o ușoară reducere de la 2,6% la 2,3%, nivel apropiat de media înregistrată în UE. Dacă ne referim în particular la fiecare categorie de taxe de mediu, atunci doar în cazul cotei taxelor pe energie în PIB Moldova este sub media UE – 1,3% față de 1,85% media UE (anul 2018). În cazul celorlalte taxe, Moldova înregistrează valori chiar mai mari decât media UE – 0,94% în raport cu 0,47% în cazul taxelor pe transport, și 0,15% în raport cu 0,08% pentru taxele pentru resursele naturale și taxele/plățile pentru poluarea mediului.

**Republica Moldova alocă mult mai puțin domeniului de protecție a mediului comparativ cu statele europene.** Ca și pondere în PIB aceste cheltuieli reprezintă doar 0,1% în comparație cu media UE de 0,5% (anul 2018). Mai mult ca atât, și problemele de mediu sunt diferite decât cele înregistrate în multe state europene, de cele mai multe ori într-o direcție negativă (ex. dimensiune de resurse de apă sau deșeuri). Evident, acest nivel de cheltuieli derivă din volumul de resurse limitate pe care le are bugetul de stat, totuși, volumul de cheltuieli alocate, și mai ales a celor executate confirmă faptul că protecția mediului nu poate fi considerată o prioritate. Și aceasta în pofida numeroaselor Strategii pe dimensiunea de mediu asumate, care prevăd mobilizarea unor resurse financiare de cel puțin 2 mld. lei anual.

**Studiul scoate în evidență un șir de probleme stringente în domeniul mediului și le analizează din perspectiva rezolvării acestora utilizând instrumentele fiscal-bugetare, taxele de mediu și cheltuielile bugetare în domeniu.** Situația poate fi prezentată în felul următor:

- (i) **Moldova are resurse de apă reduse.** Această problemă este agravată de pierderile relativ înalte la transportare și nivelul relativ constant al apelor poluate. Taxa pe apă nu reușește să influențeze comportamentul agenților economici, iar faptul că cuantumul taxei nu a fost schimbat mai mult de un deceniu înrăutățește și mai mult situația. Astfel, nu se atestă o corelație dintre volumul încasărilor din plata pentru deversările de poluanți și dinamica poluării. Mai mult ca atât, o bună parte din agenții economici nici nu se conformează cu cerințele în vigoare, respectiv nu dețin autorizație de utilizare specială a apei și nu achită taxele pe resursele utilizate. De cealaltă parte, cheltuielile în domeniu ținesc mai degrabă construcția de apeducte fără a ține cont de necesitățile de epurare a apelor uzate.
- (ii) **Moldova generează cantități, relativ, mari de deșeuri.** Totuși problema nu stă neapărat în volumul de deșeuri produse, dar se referă la gestionarea și managementul deficitar al acestora care poate cauza probleme mediului. Astfel pe fondul creșterii deșeurilor menajere, infrastructura de depozitare și eliminare a deșeurilor este în regres, iar reutilizarea deșeurilor este încă redusă. Plata pentru poluare percepută pentru depozitarea deșeurilor are o evoluție volatilă determinată de ambiguitățile cadrului normativ existent. Legea privind plata pentru poluarea mediului prevede că plata se aplică de la agenții economici pentru depozitare a deșeurilor pe teritoriul întreprinderilor și în amplasamente autorizate. Ordinul Ministerului Agriculturii, Dezvoltării Regionale și a Mediului nr. 15/2019 limitează aplicarea legii doar la depozitarea deșeurilor în amplasamente autorizate. Astfel, prevederile ordinului prevede o arie de aplicare a plății mai mică în raport cu stipulările din lege. De asemenea, în lege este specificată o formulă de calcul a taxei ce diferă de cea prevăzută în ordin. Pe partea de cheltuieli, domeniul gestionării deșeurilor rămâne într-o criză de finanțare și susținere din partea statului, cu alocații anuale de doar 35 mil. lei.
- (iii) **Moldova are o problemă serioasă cu emisiile de poluanți în aer.** Situația este determinată de creșterea rapidă a emisiilor generate de transportul auto. În același timp, sistemul de taxe contribuie doar într-o anumită măsură la soluționarea acestei probleme. Taxele pe energie reprezentate de accizele la combustibili sunt bine setate, ceea ce determină într-o oarecare măsură un consum redus de produse petroliere pe cap de locuitor. Taxele pe transport nu sunt ținute pe rezolvarea problemelor de mediu având astfel o eficiență redusă în rezolvarea problemelor de mediu. Dacă în țările europene taxele pe transport se calculează și în dependență de nivelul emisiilor, atunci în Moldova nu există o asemenea practică. Pentru accizele la mijloacele de transport și taxa pentru folosirea drumurilor baza impozabilă depinde de capacitatea cilindrică a motorului, iar vinieta se calculează în dependență de perioada în care un vehicul străin se află pe teritoriul țării. Mai mult ca atât, taxele pe transport nu se ajustează perioade lungi de timp conform evoluției prețurilor. O problemă similară este și în cazul plății pentru emisii de la sursele staționare. Aceasta se calculează în baza unor normative fixe diferențiate regional fapt ce creează condiții pentru dislocarea instalațiilor nocive în zonele cu un nivel mai mic al plății pentru poluare. În ceea ce privește cheltuielile, Moldova și-a asumat reducerea emisiilor de gaze cu efect de seră cu cel puțin 64% comparativ cu nivelul anului 1990. Pentru acesta sunt propuse cheltuieli semnificative de peste 160 mld. lei. Multe din aceste cheltuieli sunt prevăzute în cadrul diferitor programe bugetare care nu se referă neapărat la protecția mediului, cum ar fi reabilitarea drumurilor sau dezvoltarea rețelei energetice.
- (iv) **Moldova are un grad redus de împădurire.** De asemenea, masa lemnoasă cunoaște o temperare a creșterii în ultimii ani. Taxa pentru lemnul eliberat pe picior este unicul instrument fiscal prin care se taxează tăierea pădurilor, principala problemă fiind neajustarea conform dinamicii prețurilor. În același timp, pe dimensiunea dată statul și-a asumat cheltuieli în cadrul mai multor documente sectoriale, referitoare la agricultură sau la biodiversitate în general, dar volumul pare să fie insuficient în raport cu țintele de împădurire propuse.

**Studiul denotă o eficiență redusă a utilizării instrumentelor fiscal-bugetare în vederea protejării mediului.** O eficiență mai mare poate fi atinsă fără a spori nivelul taxelor de mediu, însă e nevoie de o majorare esențială a cheltuielilor publice destinate protecției mediului. Printre taxele analizate s-a constatat că ponderea veniturilor din taxele pe energie în PIB este la un nivel optim. În același timp o eficiență mai mare ar putea fi atinsă dacă ponderea taxelor pe transport în PIB s-ar diminua cu 0,3 p. p., ceea ce înseamnă că valoarea optimă ar trebui să depășească nivelul de 0,6% din PIB. De asemenea, și în cazul ponderii taxelor pentru resursele naturale și taxelor/plăților pentru poluare în PIB, care ar putea fi diminuată până la 0,07% din PIB. Aceste constatări indică asupra faptului că în cazul taxelor de mediu accentul trebuie pus nu pe majorarea presiunii fiscale, ci pe aspecte care țin de administrare – consolidarea capacităților instituțiilor responsabile de protecția mediului, o mai bună țintire a taxelor, eliminarea practicilor discriminatorii, o comunicare mai activă cu contribuabilii. De cealaltă parte, ponderea cheltuielilor publice destinate protecției mediului ar trebui să se majoreze și să depășească 0,6% din PIB, de rând cu fortificarea capacităților instituționale. De altfel, Moldova și-a asumat în cadrul mai multor strategii din domeniul mediului alocații anuale de cel puțin 1 mld. lei, ceea ce s-ar echivala cu o pondere de 0,6% din PIB.

**Există o serie de probleme aferente aplicării taxelor de mediu și alocării cheltuielilor pentru protecția mediului.**

Dacă ținem cont de două caracteristici de bază a taxelor de mediu, respectiv aplicarea unor taxe fixe pe poluanți sau pe „ceva” ce dăunează mediului și ajustarea nivelului taxelor la dinamica prețurilor, atunci pot fi enunțate următoarele probleme:

- Obiectul impozitării nu are conexiune clară cu poluarea mediului în cazul accizelor pentru mijloacele de transport, taxei pentru folosirea drumurilor și a taxei pentru mărfurile ce în procesul utilizării poluează mediul. Acest fapt nu creează stimulente pentru un comportament prietenos, deoarece agenții economici și populația nu sesizează legătura dintre taxare și poluare;
- Cu excepția accizelor la combustibili (produse petroliere și gaz lichefiat) restul taxelor de mediu nu se ajustează regulat la dinamica prețurilor. Acest fapt duce la diminuarea în termeni reali a nivelului plății pentru poluare, ceea ce diminuează costurile de utilizare a instalațiilor și tehnologiilor poluante pentru agenții economici;
- Existența unui nivel de taxare diferit în dependență de regiuni în cazul plății pentru emisii de la surse staționare și plății pentru deversările de poluanți cu ape reziduale în obiective acvatice și sisteme de canalizare, creează premise pentru mutarea proceselor de producție nocive către zone cu un nivel mai mic al taxării și nu stimulează investirea în tehnologii ce sunt periculoase pentru mediu;
- Existența unor contradicții în actele normative privind sfera de aplicare și formula de calcul a taxei în cazul plății pentru depozitarea deșeurilor;

**În cazul cheltuielilor destinate protecției mediului, se înregistrează un volum redus al alocațiilor bugetare atât în raport cu angajamentele asumate, cât și în comparație cu amploarea problemelor existente în pe anumite componente de mediu.** Mai mult ca atât, deseori, alocarea resurselor nu corespunde obiectivelor stabilite în cadrul sub-programelor bugetare, iar FEN nu asigură realizarea efectivă a unor cheltuieli de mediu. Prin urmare se atestă necesitatea reevaluării modului de administrare a FEN, prin reducerea sau eliminarea totală a cheltuielilor operaționale sau administrative, destinate proiectelor investiționale (proiectelor de construcție a sistemelor de apeduct, canalizare, etc) și direcționarea cheltuielilor publice spre consolidarea capacităților instituțiilor responsabile de protecția mediului, soluționarea problemelor ecologice asociate cu gestionarea deșeurilor, modernizarea sistemelor de epurare a apelor reziduale, lichidarea consecințelor calamităților naturale, domenii, care cu adevărat vor contribui semnificativ la protecția mediului în Republica Moldova.

**În baza analizei realizate au fost formulate mai multe propuneri ce vizează îmbunătățirea utilizării taxelor de mediu.** O primă recomandare se referă la toate taxele de mediu, cu excepția taxelor pe energie (accizele la produse petroliere și gaz lichefiat), și presupune trecerea la formule de calcul ce prevăd taxe fixe ce sunt ajustate anual la rata inflației. Totodată, pentru diferite taxe în parte e nevoie de realizat următoarele acțiuni:

**Taxele de transport:**

1. Elaborarea unei formule de calcul ce ar include o componentă ce reflectă emisiile de poluanți. Această măsură ar putea stimula procurarea unor mașini cu un consum redus de combustibili, fapt care ar determina reducerea emisiilor de poluanți;
2. În calcularea taxelor rutiere ar trebuie de inclus o componentă ce reflectă distanța parcursă. În acest fel, va fi asigurată o corelație dintre încasări și utilizarea drumurilor. Totodată, această abordare ar asigura durabilitatea în timp a încasărilor din taxele rutiere în condițiile creșterii numărului de vehicule ce nu consumă petrol sau utilizează cantități reduse de petrol;
3. Aceste măsuri pot fi realizate gradual în timp. De exemplu, într-o primă fază s-ar putea utiliza o diferențiere a taxelor în dependență de combustibilul utilizat: petrol, motorină, gaz lichefiat sau electricitate și tipul mașinii: vehicul ce utilizează doar combustibili lichizi, transport cu motor hibrid sau cu motor electric. Ulterior, s-ar putea aplica coeficienți aferenți emisiilor pentru distanța parcursă.

**Taxele pe poluare:**

4. E nevoie de renunțat la niveluri de taxe diferențiate teritorial (normativele plăților pentru emisiile de poluanți de la sursele staționare și normativele plăților pentru deversările de poluanți cu apele reziduale în obiective acvatice și sisteme de canalizare), pentru a descuraja păstrarea tehnologiilor și instalațiilor poluante, ce pot supraviețui prin migrarea către zone cu un nivel mai mic de impozitare;
5. Calcularea plăților pentru mediu este un proces migălos și răpește mult timp agenților economici. În acest sens ar fi binevenit dezvoltarea unei aplicații electronice, care să fie disponibile publicului larg. Aplicația ar trebui să se bazeze pe un soft ce calculează în mod automat nivelul plății pentru poluare și necesită de la agenții economici doar introducerea datelor despre emisiile și deversările care s-au produs la întreprinderi, și despre mărfurile nocive ce au fost utilizate în procesul de producție;
6. În cazul plății pentru depozitare deșeurilor trebuie realizat o racordare dintre Legea privind plata pentru poluarea mediului și Ordinul MADRM nr. 15/2019 „Cu privire la aprobarea formularului dării de seamă (EMPOLDEP19), modului de completare a acestuia și Instrucțiunii privind modul de calculare și achitare a plăților pentru emisiile și deversările de poluanți și depozitarea deșeurilor”. E nevoie ca ambele documente să fie stipulat exact aceeași arie de aplicare a taxei. Fie aceasta se referă la depozitarea deșeurilor pe teritoriul întreprinderilor și în amplasamente autorizate fie aceasta se limitează doar la amplasamentele autorizate. Totodată între lege și ordin nu trebuie să existe diferențe privind formula de calcul a taxei. De fapt, în ordin trebuie să fie indicate detalii suplimentare, necesare pentru a aplica corect formula specificată în lege. Astfel, în ambele documente trebuie să fie prevăzut că calculele se realizează fie în funcție de nivel de toxicitate, fie se recurge la estimări în dependență de gradul de pericolozitate.
7. Pentru taxele pe mărfuri ce cauzează poluarea mediului este nevoie de trecut de la impozitarea valorii mărfii la taxarea cantității de marfă, precum și de revăzut lista mărfurilor.

## Anexa nr. 1. Acoperirea financiară a strategiilor din domeniul mediului prin sub-programe bugetare relevante

**Tabelul 9. Strategii exclusiv referitoare la dimensiunea de protecție a mediului**

	Documentul strategic de politici	Alocațiile medii anuale prevăzute de strategie	Sub-programe bugetare	Cheltuieli executate, 2019
1.	Strategia de mediu pentru anii 2014-2023	910 mil. lei	70.01 - Politici și management în domeniul mediului 70.03 - Securitate ecologică a mediului 70.04 - Monitoring-ul calității mediului 50.10 – Prognozare meteo 70.09 - Asigurarea securității ecologice la nivel local	120 mil. lei
2.	Strategia de adaptare la schimbarea climei până în anul 2020	340 mil. lei	70.11 - Atenuarea și adaptarea la schimbările climatice	0 lei
3.	Strategia de gestionare a deșeurilor în Republica Moldova pentru anii 2013-2027	80 mil. lei	70.02 - Managementul integrat al deșeurilor	7,3 mil. lei
4.	Strategia națională privind managementul deșeurilor radioactive pentru anii 2017–2026	3,7 mil. lei	70.06 - Managementul deșeurilor radioactive 70.08 - Radioprotecție și securitate nucleară	3,9 mil. lei
5.	Strategia privind diversitatea biologică pentru anii 2015-2020	5,6 mil. lei	70.05 - Protecția și conservarea biodiversității	0 lei
6.	Strategia națională cu privire la reducerea și eliminarea poluanților organici persistenți	nu specifică anumite sume	70.12 - Protecția și securitatea chimică	0 lei
<b>TOTAL</b>		<b>1,34 mld. lei</b>		<b>131,2 mil. lei</b>

Sursa: elaborat de autori în baza datelor Ministerului Finanțelor

**Tabelul 10. Strategii care nu se referă exclusiv la dimensiunea de protecție a mediului**

	Documentul strategic de politici	Alocațiile medii anuale prevăzute de strategie	Programe și sub-programe bugetare	Cheltuieli executate, 2019
7.	Strategia de alimentare cu apă și sanitație 2014-2028	600 mil. lei	75.03 - Aprovizionarea cu apă și canalizare	285,8 mil. lei
8.	Strategia națională de dezvoltare agricolă și rurală pentru anii 2014-2020	2 mil. lei	51 - Dezvoltarea agriculturii 54 - Dezvoltarea sectorului forestier național	1,7 mld. lei
9.	Strategia de dezvoltare cu emisii reduse a Republicii Moldova până în anul 2030	circa 16 mld. lei anual în cadrul mai multor programe bugetare	58 - Dezvoltarea sectorului energetic 60 - Dezvoltarea industriei 61 - Dezvoltare regională și construcții 64 - Dezvoltarea transporturilor 75 - Dezvoltarea gospodăriei de locuințe și serviciilor comunale	

Sursa: elaborat de autori în baza datelor Ministerului Finanțelor