

RAPORTUL

auditului mediului în domeniul biocombustibililor

ABREVIERI

AAPL	Autorități ale Administrației Publice Locale
AEE	Agencia pentru Eficiență Energetică
AȘM	Academia de Științe a Moldovei
BNS	Biroul Național de Statistică
CE	Consiliul Europei
ER	Energie regenerabilă
EE	Eficiență energetică
FEN	Fondul Ecologic Național
GES	Gaze cu efect de seră
MM	Ministerul Mediului
MAIA	Ministerul Agriculturii și Industriei Alimentare
ME	Ministerul Economiei
PNUD	Programul Națiunilor Unite pentru Dezvoltare
SER	Surse de energie regenerabile
UE	Uniunea Europeană

I. SINTEZĂ

Dezvoltarea durabilă a sectorului energetic și, implicit, protecția mediului înconjurător necesită un cadru adecvat pentru luarea deciziilor privind alternativele energetice, inclusiv prin racordarea la acquis-ul comunitar și implementarea unei strategii energetice pentru valorificarea potențialului SER.

Auditarea domeniului biocombustibililor derivă din imperativul de a stabili dacă activitățile derulate și mecanismele existente sînt suficiente și permit atingerea obiectivelor trasate. În același timp, mediul înconjurător și, în special, domeniul biocombustibililor reprezintă un interes deosebit pentru Grupul de lucru EUROSAI privind auditul mediului, în cadrul căruia Curtea de Conturi a Republicii Moldova deține calitatea de membru.

Republica Moldova, în procesul de aliniere la standardele și bunele practici internaționale, a inițiat și elaborat politici în domeniu în vederea dezvoltării și extinderii SER prin producerea și utilizarea biocombustibililor. Astfel, ținînd cont de importanța pentru țară, auditul respectiv a fost inițiat în scopul analizei domeniului, precum și evaluării progreselor înregistrate.

În calitatea sa de țară membră a Comunității Energetice, Republica Moldova este implicată în procesul de adoptare a prevederilor UE în domeniul energiei și mediului, inclusiv a celor care se referă la eficiența energetică și valorificarea SER. Avînd în vedere că în Republica Moldova politica în domeniul energiei este orientată la sporirea securității energetice a statului și la reducerea impactului negativ al sectorului energetic asupra mediului, inclusiv prin sporirea utilizării biocombustibililor, autoritățile responsabile au inițiat ajustarea bazei normative naționale la standardele UE, au implementat stimulente de ordin financiar necesare valorificării SER, totodată realizînd în acest sens programe de informare și popularizare privind asigurarea accesului persoanelor juridice și fizice la datele despre utilizarea SER. Ca rezultat al activităților derulate, se atestă creșterea indicelui de valorificare a resurselor de biomasă și sporirea numărului producătorilor de biocombustibili. Astfel, conform datelor BNS se atestă o reducere a importurilor de resurse energetice, în special de gaze naturale.

Așadar, implementarea politicilor în domeniul SER a permis sporirea eficienței energetice ca rezultat al valorificării acestor surse de energie, iar dezvoltarea în continuare a lor va permite

creșterea securității energetice, diversificarea surselor energetice și diminuarea impactului asupra mediului.

În același timp, auditul realizat denotă existența unor deficiențe și lacune ale cadrului legal și normativ în domeniu, dar și neconformități în desfășurarea activităților specifice stabilite în conformitate cu scopurile propuse. Pentru eficientizarea acțiunilor și sporirea rezultatelor, auditul a înaintat recomandări entităților vizate în Raport. Urmare a analizei datelor și informațiilor din domeniu, au fost identificate rezultatele obținute, precum și unele probleme și riscuri aferente.

• **Cadrul legislativ aferent domeniului pentru promovarea eficientă a SER și, implicit, a biocombustibililor (solizi, lichizi și gazeți) necesită actualizare.**

Programele și activitățile derulate au permis inițierea producerii și utilizării biocombustibililor, astfel încât cadrul legal național în domeniu este parțial armonizat cu cerințele acquis-ului comunitar european. De menționat că la moment nu este asigurată elaborarea reglementărilor privind producerea biocarburanților (calitatea, impactul producerii materiei prime asupra terenurilor agricole, utilizarea stimulentei pentru promovare și producere), ceea ce face dificilă atingerea obiectivelor stabilite.

• **În lipsa unei baze de date relevante la nivel național și din cauza deficiențelor de culegere și obținere a informațiilor, este dificilă sistematizarea și raportarea realizării obiectivelor din domeniul biocombustibililor.**

Autoritățile responsabile nu dețin date complete privind producerea, utilizarea, importul și exportul biocombustibililor, astfel încât nu sînt create condiții suficiente care ar facilita sistematizarea realizării obiectivelor, dar și monitorizarea eficientă a domeniului. Astfel, lipsa unor date statistice relevante și sistematice privind producerea biocombustibililor și sursele de materie primă nu permite cuantificarea situației în domeniu.

Neelaborarea unei baze de date relevante este cauzată inclusiv de absența unei metodologii exhaustive care ar stabili criterii, proceduri și metode de creare a acestora.

• **Implementarea politicilor privind producerea și utilizarea biocombustibililor necesită o evaluare a finanțării acțiunilor pentru atingerea obiectivelor, în același timp fiind oportune studii științifice privind dezvoltarea durabilă a domeniului.**

• **Mijloacele financiare alocate susținerii și dezvoltării sectorului de producere a biocombustibililor necesită reglementări aprobate, precum și proceduri și mecanisme de monitorizare și control, astfel încât să asigure responsabilizarea autorităților în utilizarea eficientă a mijloacelor acordate în aceste scopuri, efectuarea analizelor, obținerea rezultatelor scontate, precum și înregistrarea și evidența acestora.**

• **Finanțările segmentate și neuniforme ale proiectelor din domeniu prin intermediul FEN, dar și lipsa unor evaluări fundamentate a proiectelor determină utilizarea ineficientă și nejustificată a mijloacelor publice și neatingerea obiectivelor stabilite.**

Astfel, în cadrul analizei și verificării unor proiecte în domeniul biocombustibililor finanțate din sursele FEN, auditul a constatat o evaluare insuficientă, fapt care ulterior nu a permis realizarea eficientă a obiectivelor stabilite inițial și utilizarea rațională a mijloacelor financiare. În același timp, auditul a constatat lipsa monitorizării din partea responsabililor FEN asupra implementării proiectelor și respectării clauzelor contractuale, ceea ce, în unele cazuri, a determinat utilizarea nejustificată a mijloacelor publice.

• **Obiectivele globale ce urmează a fi atinse pentru biocarburanți sînt subminate, avînd în vedere lipsa unor reglementări ce țin de acest tip de biocombustibili.**

II. IMPORTANTĂ

Utilizarea eficientă a resurselor naturale a devenit o problemă importantă de mediu, acest fapt urmînd a sprijini promovarea unei dezvoltări sustenabile, inclusiv prin utilizarea resurselor energetice de alternativă.

În cadrul întrunirii CE de la Gothenburg (15-16 iunie 2001) s-a convenit asupra unei strategii de dezvoltare durabilă, fiind stabilite măsuri care presupun promovarea producerii și utilizării biocombustibililor, considerîndu-se că mai mult de 70% din reducerea emisiilor GES din arderea

combustibililor convenționali pot fi realizate inclusiv din contul valorificării SER și folosirii combustibililor de alternativă.

Ritmul de dezvoltare al unei economii este determinat în mare măsură de extinderea utilizării energiei combustibililor fosili (petrol, gaze, cărbune etc.). În același timp, progresele la acest capitol sînt, în egală măsură, și generatoare de probleme în special pentru mediul înconjurător, fiind nu doar epuizate resursele naturale de energie, dar și deteriorată calitatea factorilor de mediu (sol, apă, aer).

În condițiile în care zăcămintele naturale (petrol, gaze, cărbune etc.) sînt în stare avansată de epuizare, iar riscurile aparent inofensive aferente energiei nucleare, precum: colectarea, depozitarea și prelucrarea deșeurilor radioactive provenite de la centralele nucleare, au determinat unele state să stopeze programele nucleare și să se dezică de construcția unor noi grupuri nucleare-electrice, devine evidentă tendința de edificare a unui sistem energetic care să ia în calcul SER netradiționale. Astfel, pentru Republica Moldova, către anul 2020 se prognozează ca SER electrice să constituie de la 3-4% (varianta pesimistă) pînă la 8-12% (varianta optimistă) din consumul mondial de energie¹. Acest fapt vine să contribuie și la protecția mediului, astfel încît existența unei corelații dintre procesul de producere și utilizare a energiei și efectul de poluare a mediului este una evidentă, neexistînd procese de producere a energiei din combustibili organici fără influență negativă asupra mediului.

¹ Directoratul General pentru Energie (DG XVII), Energia în Europa către anul 2020. Abordare de scenarii. Ediție specială, anul 1996 (<http://ec.europa.eu/energy/library/e2020fd.pdf>).

Politica energetică a UE are la bază asigurarea securității energetice și urmărește facilitarea utilizării surselor regenerabile în sectorul de producție și distribuție a energiei, precum și creșterea eficienței și utilizării surselor regenerabile în toate sectoarele, inclusiv prin integrarea protecției mediului. Astfel, ca rezultat al politicilor implementate, s-au produs schimbări importante în abordarea sectorului energetic, fiind realizat un transfer de responsabilități de la autoritățile de mediu, singurele pînă la acel moment cu atribuții în chestiuni de mediu, către autoritățile din sectorul energetic, fiind aduse mai aproape problemele de sursa lor de generare, considerîndu-se că în acest fel se pot aborda mai bine multiplele dimensiuni ale protecției mediului.

Documentele de politică energetică europeană au drept obiectiv o aprovizionare susținută, competitivă și sigură cu energie, pentru a putea face față provocărilor energetice majore cu care se confruntă UE, acest obiectiv fiind stabilit în mai multe documente privind diversele aspecte ale energiei. Acquis-ul comunitar european încurajează eficiența energetică, consumul din SER și efectiv îmbunătățirea aprovizionării cu energie a UE. Astfel, **Cartea Verde privind politicile de energie și mediu**² reprezintă baza unei strategii energetice pe termen lung a UE, scopul esențial al căreia constă în atenționarea asupra stării actuale a sectorului de energie, precum și asupra implicațiilor și consecințelor consumului de energie asupra economiei și mediului înconjurător. Pentru a îmbunătăți siguranța energetică și a răspunde în același timp cerințelor de mediu, Cartea Verde evidențiază necesitatea ca SER să devină o parte tot mai importantă în structura producției de energie.

² Adoptată de către Comisia Europeană la 27.03.2013.

În acest sens, UE a adoptat o serie de măsuri pentru a sprijini promovarea producerii și utilizării biocombustibililor.

▪ **Directiva 2003/30/EC** a Consiliului și Parlamentului European din 8 mai 2003 privind promovarea utilizării biocombustibililor sau a altor combustibili regenerabili destinați transportului. Această Directivă stabilește promovarea utilizării biocombustibililor și a altor combustibili regenerabili, înlocuirea benzinei sau petrolului din sectorul transporturilor în statele membre, prin realizarea obiectivelor care să ofere soluții pentru protecția mediului, dar și asigurarea securității în livrarea și promovarea SER.

▪ **Directiva 2009/28/EC** stabilește promovarea utilizării energiei din surse regenerabile, precum și prevede reducerea emisiilor de GES, sporirea siguranței furnizării energiei și promovarea dezvoltării tehnologiei de obținere a biocombustibililor. Directiva face parte din pachetul legislativ privind energia și schimbările climatice ce se înscriu într-un cadru care determină obiectivele comunitare de reducere a emisiilor de gaze cu efect de seră.

▪ **Directiva 2009/30/EC**³ din 23 aprilie 2009 obligă companiile petroliere care operează pe teritoriul UE să furnizeze de la 1 ianuarie 2011 benzină care să conțină 10% bioetanol⁴.

³ Directiva 2009/30/CE a Parlamentului European și a Consiliului din 23 aprilie 2009 de modificare a Directivei 98/70/CE în ceea ce privește specificațiile pentru benzine și motorine, de introducere a unui mecanism de monitorizare și reducere a emisiilor de gaze cu efect de seră și de modificare a Directivei 1999/32/CE a Consiliului în ceea ce privește specificațiile pentru carburanții folosiți de navele de navigație interioară și de abrogare a Directivei 93/12/CEE.

⁴ Bioetanol – etanol produs din biomasă și/sau fracția biodegradabilă a deșeurilor, în vederea utilizării ca biocarburant.

Totodată, în anul 2008 a fost adoptat **Pachetul legislativ “2020 Energie – Schimbări climatice”** care cuprinde o serie de acțiuni concrete și un set de obiective ambițioase ce urmează a fi realizate până în anul 2020, una dintre măsuri fiind ca 20% din energia generată la nivelul UE să provină din SER, iar 10% din combustibilii folosiți în transport să fie biologici.

Strategiile de realizare a politicilor și programelor energetice sînt direct dependente de conjunctura economiilor naționale, fiind totodată corelate cu responsabilitățile asumate în conformitate cu acordurile internaționale, prevederile acestora urmînd a fi aplicate și implementate în mod obligatoriu.

Caracteristic pentru Republica Moldova este lipsa resurselor energetice proprii, fiind identificate resurse de biomasă utilizate drept combustibil preponderent în instituțiile publice și în sectorul rezidențial din mediul rural, biocombustibilii solizi devenind o sursă de energie competitivă datorită sporirii tarifelor la resursele energetice consumate, utilizatorii orientîndu-se spre surse alternative de alimentare cu energie.

Valorificarea potențialului SER în condițiile Republicii Moldova creează premise de realizare a obiectivelor strategice stabilite privind creșterea siguranței energetice prin diversificarea surselor și diminuarea cotei de import a resurselor energetice, dar și dezvoltarea durabilă a sectorului energetic, inclusiv prin protejarea mediului înconjurător. Avînd în vedere dependența Republicii Moldova de resursele energetice importate, securitatea aprovizionării cu energie a țării devine o motivație puternică pentru adoptarea și implementarea unor politici active privind SER, acestea fiind urmate inclusiv de beneficii sociale, economice și de mediu⁵.

⁵ Hotărîrea Guvernului nr.102 din 05.02.2013 “Cu privire la Strategia energetică a Republicii Moldova pînă în anul 2030” (în continuare – Hotărîrea Guvernului nr.102 din 05.02.2013).

Astfel, datele din tabelul de mai jos indică dependența Republicii Moldova de resursele energetice importate, țara dispunînd de resurse proprii modeste.

Tabelul nr.1

Structura principalelor resurse energetice pe categorii (cota, %)

Resursa energetică	2010	2011	2012	2013
Cărbune	6,8	7,2	7,1	8,7
Motorină	19,5	20,4	19,2	21,2
Păcură	1,9	1,4	1,3	1,4
Benzină auto	9,8	10,3	8,6	8,1
Petrol lampant	–	–	–	–
Gaze naturale	40,5	38,6	38,1	35,4
Gaze lichefiate	3,3	3,6	4,2	4,4

Lemne de foc	2,6	2,7	3,4	3,7
Energie electrică	11,1	11,3	12,0	12,1
Altele	4,5	4,5	6,1	5,0

Sursă: <http://www.statistica.md/category.php?l=ro&idc=128>, accesat la 13.01.2015.

În același timp, în condițiile Republicii Moldova se menționează o intensitate energetică⁶ scăzută (0,415 în Republica Moldova, față de 0,141 în UE conform datelor AEE pentru anul 2013). În aceste condiții se relevă un potențial foarte mare de reducere a consumului energetic concomitent cu creșterea activității economice.

⁶ Raportul dintre consumul total de energie și produsul intern brut calculat la prețuri curente sau comparabile.

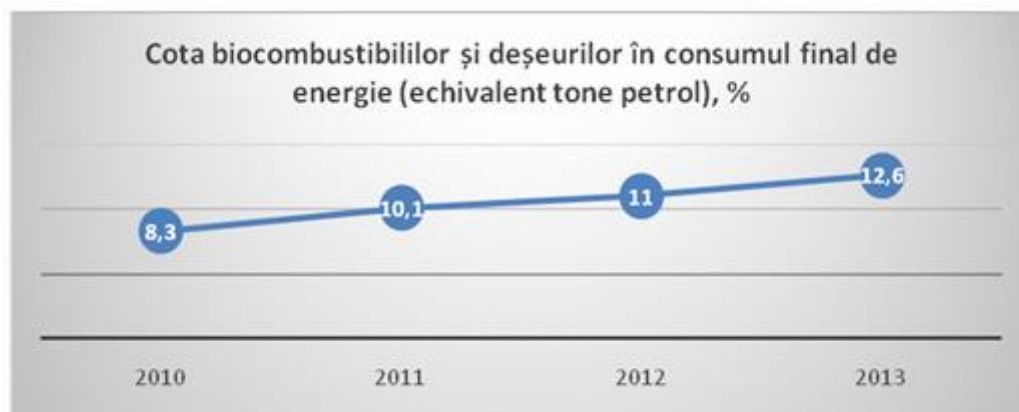
Una dintre cele mai importante SER în Republica Moldova este considerată biomasa. Aceasta include o gamă largă de materii prime, precum plantele agricole, tehnice, reziduurile agricole și forestiere etc.

Directiva Europeană 2003/30/EC⁷ definește biomasa drept fracțiune biodegradabilă a produselor, deșeurilor și reziduurilor din agricultură, silvicultură, industria prelucrătoare și gospodăriile comunale. În cazul Republicii Moldova care se consideră țară preponderent agrară (cu o pondere a producției agricole de circa 13% în PIB), se poate menționa că biomasa reprezintă cel mai important biocombustibil utilizat în special în spațiul rural.

⁷ Directiva Consiliului și Parlamentului European din 8 mai 2003 privind promovarea utilizării biocombustibililor sau a altor combustibili regenerabili destinați transportului.

În acest context, se prezintă dinamica creșterii utilizării biocombustibililor și deșeurilor în consumul final de energie pentru perioada 2010-2013.

Figura nr.1



Sursă: Balanța energetică a Republicii Moldova.

Scopul politicii de stat în domeniul SER este sporirea securității energetice a statului și reducerea impactului negativ al sectorului energetic asupra mediului, inclusiv prin sporirea utilizării biocombustibililor.

În acest sens, Republica Moldova a devenit parte la unele tratate internaționale, precum **Tratatul Comunității Energetice**⁸, semnat la 25 octombrie 2005 la Atena de către Comunitatea Europeană și alte 9 state din sud-estul Europei, la care Republica Moldova a aderat în anul 2010. Acesta prevede obligația părților privind realizarea activităților de armonizare a legislației naționale cu acquis-ul comunitar european, înființarea structurilor de reglementare a pieței, precum

și liberalizarea pieței energetice. Politica de stat în domeniul SER este orientată spre ajustarea bazei normative naționale la standardele UE, stimularea economică a valorificării SER, precum și asigurarea accesului pentru publicul larg la informația privind valorificarea acestora.

⁸ Legea nr.117-XVIII din 23.12.2009 “Pentru aderarea Republicii Moldova la Tratatul de constituire a Comunității Energetice”.

Astfel, **Strategia energetică a Republicii Moldova pînă în anul 2030**⁹ stabilește indicatori de progres cu referire la asigurarea cotei de biocombustibil din totalul combustibilului folosit, inclusiv utilizarea energiei din SER în toate tipurile de transport. În același timp, obiectivele privind reducerea intensității energetice, majorarea ponderii energiei regenerabile în balanța energetică a țării și reducerea impactului asupra mediului sînt cuprinse inclusiv în **Legea cu privire la eficiența energetică**¹⁰ și **Legea energiei regenerabile**¹¹.

⁹ Hotărîrea Guvernului nr.102 din 05.02.2013.

¹⁰ Legea nr.142 din 02.07.2010 “Cu privire la eficiența energetică” (în continuare – Legea nr.142 din 02.07.2010).

¹¹ Legea energiei regenerabile nr.160-XVI din 12.07.2007.

Este de menționat că la 27 decembrie 2013 a fost aprobată Hotărîrea Guvernului nr.1070 **“Pentru aprobarea Regulamentului cu privire la biocombustibilul solid”**.

Realizarea obiectivelor și stabilirea direcțiilor prioritare ale politicii de stat în domeniul valorificării SER, organizarea și administrarea, precum și susținerea economică a activităților în domeniul energiei regenerabile în Republica Moldova sînt realizate prin intermediul mai multor instituții responsabile, situație redată în figura de mai jos.

Figura nr.2



Sursă: Cadrul legal-normativ.

Autoritățile administrative centrale și locale vizate sînt implicate în elaborarea și implementarea politicii de stat în domeniul SER.

Sfera și abordarea auditului

Crearea unui sistem durabil de producere a energiei din surse regenerabile reprezintă pentru Republica Moldova un element esențial în asigurarea energetică a țării, astfel încît diminuarea

dependenței energetice de sursele importate reprezintă o problemă importantă pe agenda energetică a statului.

Interesul sporit în domeniul biocombustibililor al Grupului de lucru al EUROSAI privind auditul mediului (la care este parte și Curtea de Conturi a Republicii Moldova), precum și tendința de dezvoltare a sectorului de producere a biocombustibililor în Republica Moldova, care este unul relativ nou, au determinat Curtea de Conturi să realizeze un audit de mediu în acest domeniu, pentru a cuantifica eficiența și suficiența activităților privind realizarea obiectivelor și a progresului la acest capitol.

Auditul de mediu realizat și-a propus să identifice punctele slabe și cele forte, precum și oportunitățile privind implementarea politicilor de producere a biocombustibililor, să determine progresul și să evalueze unele proiecte ce țin de susținerea și promovarea producerii biocombustibililor.

Abordarea generală de audit a fost orientată *pe probleme* (identificarea lipsurilor, a disfuncționalităților, verificarea și analiza problemelor, precum și devierilor de la criterii) și *pe rezultate* (dacă au fost realizate obiectivele și dacă activitățile se derulează după cum au fost planificate). Atunci când performanța obținută s-a constatat a fi nesatisfăcătoare, examinarea activităților și a sistemelor de control a fost aprofundată, astfel încât să poată fi identificate cauzele acestei stări de lucruri.

În scopul obținerii probelor competente, relevante și rezonabile în sprijinul raționamentelor și concluziilor auditorilor cu privire la organizarea, funcțiile, programele și activitățile entităților auditate, auditul s-a ghidat de procedurile și tehnicile de audit stabilite în conformitate cu Liniile directoare ale standardelor de audit¹², precum și pentru auditul de mediu, și anume:

¹² ISSAI 100 “Principiile fundamentale ale auditului sectorului public”;
ISSAI 300 “Principiile fundamentale ale auditului de performanță”;
ISSAI 400 “Principiile fundamentale ale auditului de conformitate”;
ISSAI 3000 (Anexa 6) “Auditurile de performanță în cadrul auditurilor de mediu”;
ISSAI 3100 “Îndrumări privind auditul de performanță: principiile cheie”;
ISSAI 4000 “Introducere generală privind îndrumările referitoare la Auditul de conformitate”;
ISSAI 4100 “Îndrumări pentru auditurile de conformitate realizate separat de auditul situațiilor financiare”.

√ ISSAI 5110 “Linii directoare privind efectuarea auditurilor de mediu”;

√ ISSAI 5120 “Auditul de mediu și auditul de regularitate”.

Ghidându-se de acestea, auditul și-a organizat activitățile de studiu, analiză, evaluare și vizualizare în baza cărora au fost stabilite problemele și riscurile aferente. Astfel, în conformitate cu abordarea cadru a Liniilor directoare menționate, la realizarea misiunii de audit au fost aplicate aspecte atât ale auditurilor de performanță, cât și ale celor de conformitate. Posibilitatea combinării celor două abordări în cadrul unui audit de mediu este prevăzută în Declarația de la Cairo, adoptată în cadrul celui de-al XV-lea Congres INCOSAI, dar și în conținutul ISSAI 5110.

Auditul a avut ca scop evaluarea și determinarea gradului de racordare a legislației naționale în domeniul biocombustibililor la bunele practici internaționale, precum și analiza nivelului de atingere a scopurilor propuse, existența, evaluarea și impactul susținerii financiare și a indicatorilor de progres.

Obiectivul general de audit a fost: Legislația națională în domeniul biocombustibililor este racordată la bunele practici internaționale, iar în vederea atingerii scopurilor propuse există mecanisme de realizare, susținere financiară și indicatori de progres?

Pentru atingerea scopului de audit, au fost stabilite următoarele subobiective:

1. Este legislația națională armonizată cu acquis-ul comunitar, iar instrumentele de politici stimulează creșterea relevantă/adecvată a consumului de biocombustibili?

2. Politicile în domeniul biocombustibililor pentru consumul transportului sînt însoțite de criterii de durabilitate și instrumente specifice de realizare?

3. Producerea la nivel național a biocombustibililor, inclusiv rezultatele acesteia, sînt cuantificate obiectiv și testate corespunzător pentru a stabili nivelul implementării politicii

statului în domeniul biocombustibililor și progresul țării în vederea atingerii scopurilor în acest domeniu?

4. Suportul financiar pentru proiectele de domeniu finanțate prin intermediul AEE și FEN, precum și instrumentele/mecanismele de reglementare existente asigură atingerea obiectivelor și conformitatea rezultatelor obținute cu obiectivele de politici?

5. Care este impactul producerii materiilor prime și utilizării biocombustibililor asupra agriculturii și mediului?

Auditul s-a axat inclusiv pe evaluarea eficienței și eficacității utilizării resurselor disponibile destinate implementării politicilor și programelor ce țin de domeniul biocombustibililor.

În cadrul misiunii de audit au fost identificate probleme și deficiențe aferente implementării eficiente a politicilor în domeniul biocombustibililor, fiind formulate concluziile și stabilite cauzele lor. Totodată, au fost înaintate recomandările necesare pentru eliminarea problemelor, eficientizarea activităților părților responsabile, dar și pentru îmbunătățirea mecanismelor și activităților ce țin de producerea biocombustibililor.

Raportul de audit prezintă principalele aspecte privind biocombustibilii, oferind o privire de ansamblu asupra acestui domeniu de preocupare al UE. Totodată, Raportul conține recomandări axate pe nevoile specifice ale fiecărei categorii de beneficiari (autorități publice, societatea civilă, agenți economici și utilizatori casnici), în funcție de problemele și constrângerile identificate de audit.

Domeniul de aplicare și metodologia sînt descrise în Anexa la prezentul Raport de audit.

CONSTATĂRI, CONCLUZII ȘI RECOMANDĂRI

Subobiectivul de audit 1: *Este legislația națională armonizată cu acquis-ul comunitar, iar instrumentele de politici stimulează creșterea relevantă/adecvată a consumului de biocombustibili?*

Neactualizarea normelor legale privind utilizarea energiei din surse regenerabile creează dificultăți în promovarea utilizării pe larg a potențialului SER și, implicit, în creșterea producției și consumului de biocombustibili.

Actualul cadru legislativ nu stabilește exhaustiv crearea de condiții privind realizarea angajamentului de transpunere a Directivei nr.2009/28/CE din 23 aprilie 2009 a Parlamentului și a Consiliului European. Astfel, nu sînt stabilite criterii clare de promovare a producerii energiei din SER, de reducere a emisiilor GES, sporire a siguranței furnizării energiei și promovare a dezvoltării tehnologiei de obținere a biocombustibililor, precum și nu sînt prevăzute mecanisme de susținere a investitorilor. În același timp, în lipsa cadrului normativ primar pentru biocombustibilii lichizi și gazoși, nu sînt stabilite reglementări necesare privind introducerea biocombustibililor pe piața combustibililor destinați mijloacelor de transport, nefiind elaborate standarde de calitate¹³ privind folosirea lor atît în amestec, cît și drept component al combustibililor convenționali. În acest aspect, auditul nu a identificat activități și măsuri de creare a posibilităților și modalităților de introducere a biocombustibililor pe piața combustibililor destinați transportului¹⁴, de apreciere a progresului tehnic și de evaluare a rezultatelor impactului asupra mediului înconjurător la etapa de introducere a acestora.

¹³ Standardele de calitate se elaborează de către Institutul Național de Metrologie, iar Institutul Național de Standardizare – le aprobă. În lipsa cadrului legal primar, acestea nu a fost elaborate, echipa de audit neprimind răspuns la scrisoarea înaintată Institutului în acest sens.

¹⁴ Activități și măsuri de creare a posibilităților și modalităților de introducere a biocombustibililor pe piața combustibililor destinați transportului urmează a fi elaborate de către ME, instituție elaboratoare de politici, și de AEE în calitate de instituție de implementare, dar cadrul actual legislativ nu cuprinde reglementări detaliate la acest subiect.

Auditul menționează că activitățile în domeniul biocombustibililor au fost stabilite în lipsa unei evaluări a impactului utilizării lor asupra mediului¹⁵, or, în conformitate cu Directivele de domeniu ale UE, durabilitatea biocombustibililor urmează a fi apreciată inclusiv din rațiuni legate de protecția sănătății și a mediului. Astfel, auditul nu a identificat studii și evaluări privind sursele/rezervele existente de materii prime, precum și activități privind monitorizarea impactului

cultivării acestor materii¹⁶, de exemplu asupra terenurilor agricole, precum și alte efecte asupra biodiversității, producției alimentare și dezvoltării habitatelor.

¹⁵ Evaluarea impactului utilizării biocombustibililor asupra mediului urma a fi realizată/coordonată de instituțiile responsabile (ME, MM).

¹⁶ MAIA – la solicitarea ME, și AȘM – la solicitarea ME.

Auditul menționează importanța dezvoltării sectorului de producere a biocombustibililor prin realizarea de către ME a unei analize detaliate și coordonate cu instituțiile din domeniul mediului asupra impactului ecologic, economic și social¹⁷ pentru a se putea decide dacă este recomandată sporirea cantității de biocombustibili lichizi, comparativ cu combustibilii convenționali. Astfel, la etapa de executare a auditului nu au fost identificate și definite criteriile care ar ține cont inclusiv de impactul asupra biodiversității, protecției solului și mediului înconjurător¹⁸. Totodată, în cadrul proiectului de asistență tehnică a domeniului energetic (Suport pentru reforma sectorului energetic – TA/SPSP Energy), ME, de comun cu AEE, a realizat analiza și studiul potențialului de producere și utilizare a biocarburanților. Rezultatele acestora indică necesitatea soluționării unui set întreg de probleme aferente biocarburanților, fapt care va face posibilă atingerea obiectivelor stabilite în conformitate cu cele strategice. Totodată, acestea nu definesc criterii clare privind calitatea biocarburanților, analiza oportunității de furnizare a materiilor prime pentru biocarburanți în detrimentul utilizării terenurilor agricole pentru necesități alimentare, utilizarea stimulentei pentru promovarea și producerea biocarburanților. Astfel, se concluzionează necesitatea realizării studiilor specifice pentru fiecare dintre subiectele menționate, precum și a reglementărilor pentru aceste aspecte.

¹⁷ Dezvoltarea durabilă implică integrarea obiectivelor sociale, de mediu și economice (ISSAI 5130).

¹⁸ Criteriile trebuiau să fie parte a politicilor, urmînd a fi elaborate de către ME prin coordonare cu MM.

În scopul armonizării legislației Republicii Moldova cu acquis-ul comunitar privind energia regenerabilă, **la inițiativa ME** a fost elaborat și aprobat în prima lectură proiectul de Lege privind promovarea utilizării energiei din surse regenerabile¹⁹. Astfel, acesta prevede **diversificarea resurselor energetice primare; realizarea unei ponderi de cel puțin 17% a energiei din surse regenerabile în consumul final brut de energie în anul 2020 și realizarea unei ponderi de cel puțin 10% a energiei din surse regenerabile din consumul final de energie în sectorul transporturilor în anul 2020**²⁰. În același timp, proiectul de lege presupune încurajarea și protejarea investitorilor, asigurarea dezvoltării continue a tehnologiilor generatoare de energie provenită din surse regenerabile, asigurarea accesului liber și nediscriminatoriu al producătorilor de energie la rețelele electrice, a producătorilor de biogaz la rețelele de gaze naturale, asigurarea procurării obligatorii a energiei produse din surse regenerabile, a biogazului și biocombustibililor.

¹⁹ <http://www.parlament.md/LegislationDocument.aspx?Id=faab7826-cd6d-4a9f-adf0-937d840dbf3d> (accesat la 14.01.2015).

²⁰ 17% și 10% sînt obiective globale pentru Republica Moldova, care trebuie atinse către anul 2020 (o țintă care nu a fost schimbată).

Concluzii:

Cadrul legal național în domeniul biocombustibililor a fost ajustat parțial la cerințele acquis-lui comunitar european, fiind elaborate politici și programe în susținerea acestui domeniu, ceea ce a permis inițierea producerii și utilizării biocombustibililor. În același timp, nu a fost asigurată elaborarea reglementărilor și studiilor specifice pentru biocarburanți (sursele de materie primă, calitatea, impactul producerii materiilor prime asupra terenurilor agricole, utilizarea stimulentei pentru promovare și producere), ceea ce face dificilă atingerea obiectivelor stabilite.

Recomandări Ministerului Economiei de comun cu Agenția pentru Eficiență în Energetică:

1. Să asigure elaborarea cadrului normativ necesar atingerii obiectivelor naționale în domeniul biocarburanților, care ar asigura realizarea scopurilor propuse în politicile privind promovarea utilizării energiei din surse regenerabile (sursele de materie primă, calitatea, impactul producerii, utilizarea stimulentei pentru promovare și producere).

Subobiectivul de audit 2: *Politicile în domeniul biocombustibililor pentru consumul transportului sînt însoțite de criterii de durabilitate și instrumente specifice de realizare?*

Nereglementarea criteriilor specifice de durabilitate pentru biocarburanți, dar și lipsa planului de acțiuni privind biomasa care să indice potențialul biocarburanților subminează atingerea obiectivelor țintă.

În vederea reducerii dependenței de importul resurselor energetice și impactului sectorului energetic asupra schimbărilor climatice, Republica Moldova și-a propus substituirea a 10% din totalul combustibililor lichizi consumați cu biocombustibili²¹. Astfel, Programul Național pentru Eficiență Energetică 2011-2020²² (în continuare – PNEE) prevede realizarea în sectorul transporturilor a obiectivului privind promovarea biocombustibililor drept component de amestec pentru combustibilii tradiționali, fapt care va contribui la reducerea treptată a emisiilor de CO₂, precum și a dependenței de energia importată.

²¹ Punctele 75-78 din Hotărîrea Guvernului nr.113 din 07.02.2013 “Cu privire la aprobarea Planului național de acțiuni în domeniul eficienței energetice pentru anii 2013-2015”.

²² Hotărîrea Guvernului nr.833 din 10.11.2011 “Cu privire la Programul național pentru eficiență energetică 2011-2020”.

Pentru a asigura o abordare coerentă între politicile energetice și cele în materie de mediu și pentru a evita costurile suplimentare pentru economie și incoerența ecologică ce ar fi asociată cu o abordare inconsecventă, este esențial să fie prevăzute criterii de durabilitate pentru utilizarea biocarburanților²³.

²³ Directiva 2009/28/CE a Parlamentului European și a Consiliului din 23 aprilie 2009 privind promovarea utilizării energiei din surse regenerabile, de modificare și ulterior de abrogare a directivelor 2001/77/CE și 2003/30/CE.

Cadrul legislativ în vigoare nu reglementează producerea de biocarburanți în condiții de durabilitate și care să introducă obligativitatea de a utiliza în transporturi amestecul de carburanți și biocarburanți, fapt ce stagnează dezvoltarea procesului atât de producere, cât și de utilizare a biocarburanților lichizi în Republica Moldova.

Se denotă că la momentul actual nu există și nu sînt aplicate instrumente care să asigure îndeplinirea obiectivului și a obligațiilor naționale privind producerea și utilizarea biocarburanților. În aceste circumstanțe, sînt necesare norme specifice privind criteriile de durabilitate stabilite în conformitate cu Directiva 2009/28/CE. Întrucît acest segment nu este acoperit din punct de vedere legislativ, nu sînt stabilite mecanisme de suport care ar permite dezvoltarea promovării de utilizare a biocarburanților, ori, în conformitate cu bunele practici europene, susținerea dezvoltării energiei din surse regenerabile este stimulată prin diferite mecanisme de suport (tarife garantate sau bonusuri acordate). Astfel, se menționează necesitatea existenței unei metodologii privind stabilirea tarifelor pentru biocombustibili, conform căreia tarifele ar fi determinate individual pentru fiecare producător de biomotorină și bioetanol per fiecare tonă de combustibil produs. Totodată, conform Planului național de acțiuni în domeniul eficienței energetice pentru anii 2013-2015²⁴ (în continuare – PNAEE) în Republica Moldova nu există scheme de sprijin adoptate pentru promovarea utilizării energiei din surse regenerabile în transporturi, iar acest domeniu nu dispune de obiective anuale specifice și distincte, fiind stabilite doar obiectivele globale. Cadrul normativ legal nu cuprinde obligații privind utilizarea combustibilului pentru transport din surse regenerabile, astfel încît nu sînt aplicate măsuri în acest sens față de importatorii/furnizorii de combustibil pentru transportul rutier.

²⁴ Hotărîrea Guvernului nr.113 din 07.02.2013 “Cu privire la aprobarea Planului național de acțiuni în domeniul eficienței energetice pentru anii 2013-2015”.

În același timp se menționează aprobarea de către Institutul Național de Metrologie a 37 de standarde voluntare de calitate a biocombustibililor solizi, fiind elaborate și aprobate reglementările tehnice care stabilesc parametrii minimi ai biocombustibililor solizi. Acestea sînt obligatorii pentru toți producătorii de combustibil din biomasă solidă și cuprind cerințe de calitate, reguli de plasare pe piață a produselor, de evaluare a conformității, precum și supravegherea acesteia.

Concluzii:

Pentru realizarea obiectivelor stabilite în acest domeniu, se impune actualizarea cadrului legal-normativ și altor instrumente specifice privind criteriile de durabilitate pentru biocarburanți, precum și a planului de acțiuni privind biomasa, care să specifice potențialul acestora.

Recomandări Ministerului Economiei de comun cu Ministerul Transporturilor și Infrastructurii Drumurilor și Ministerul Agriculturii și Industriei Alimentare:

2. După adoptarea Legii privind promovarea utilizării energiei din surse regenerabile, să elaboreze și să aprobe un regulament privind criteriile de durabilitate pentru biocarburanți.

Subobiectivul de audit 3: *Producerea la nivel național a biocombustibililor, inclusiv rezultatele acesteia, sînt cuantificate obiectiv și testate corespunzător pentru a stabili nivelul implementării politicii statului în domeniul biocombustibililor și progresul țării în vederea atingerii scopurilor în acest domeniu?*

La nivel național nu există o bază de date care ar facilita sistematizarea și raportarea realizării obiectivelor ce vizează domeniul biocombustibilului. Totodată, auditul a constatat lipsa unui laborator acreditat care ar efectua verificări privind calitatea biocombustibililor în vederea utilizării acestora.

Lipsa unor date statistice complete și relevante privind producerea pe plan intern a biocombustibililor și importul acestora, precum și deficiențele de colectare a informațiilor în acest sens, nu permit cuantificarea și evaluarea situației reale.

Odată cu aprobarea cadrului normativ primar în domeniul eficienței energetice²⁵, au fost prevăzute un șir de activități destinate să reducă intensitatea energetică în economia națională. Astfel, în scopul asigurării creșterii eficienței consumurilor de energie și combustibil, utilizării celor mai eficiente tehnologii energetice și de producție, au fost aprobate PNEE și PNAEE care stabilesc obiective globale pentru Republica Moldova. Controlul și monitorizarea asupra executării PNEE au fost puse în sarcina ME, iar crearea unei baze de date în domeniul eficienței energetice cu informații despre implementarea acțiunilor incluse în planurile de acțiuni elaborate de actorii responsabili, precum și întocmirea rapoartelor de progres au fost puse în sarcina AEE.

²⁵ Legea nr.142 din 02.07.2010.

Astfel, deși în conformitate cu PNEE și PNAEE a fost indicată crearea bazei informaționale în domeniul eficienței energetice și surselor de energie regenerabilă, deocamdată nu au fost aprobate printr-un cadru normativ-metodologic intern criteriile, procedurile, metodele și mecanismele de culegere a datelor, de prelucrare a acestora și diseminare a informației colectate. AEE a inițiat activități de edificare a unei baze de date, însă în lipsa unor mecanisme și proceduri eficiente de colectare a informației necesare se compromite evidența eficientă a datelor privind biocombustibilii. Necesitatea bazei de date derivă din importanța unui sistem de informații ușor accesibil, cu indicatori mai detaliați și disponibili în același loc, care să devină un instrument folosit de părțile interesate (AAPL, investitori, analiști, consultanți, societatea civilă, cetățeni), dar și să sporească transparența procesului de administrare a activităților în domeniul biocombustibililor.

Lipsa unui sistem relevant de date statistice pentru biocombustibili determină luarea unor decizii în acest domeniu fără analize fundamentate și bazate pe date relevante. Prin urmare, ME întâmpină dificultăți atât la planificarea activităților prin cuantificarea indicatorilor de progres, cât și la supravegherea realizării acestor indicatori.

Potrivit datelor AEE, s-a decis inițierea elaborării unei baze informaționale în domeniul eficienței energetice și surselor de energie regenerabilă, fiind colectate date de la părțile implicate (APL, producătorii de biocombustibili solizi etc.), totodată acestea din urmă nefiind obligate să furnizeze astfel de informații.

În contextul unei evidențe relevante privind biocombustibilii, se evidențiază lacunele cadrului normativ în domeniul clasificării activităților economice de producere a biocombustibilului, evidenței contabile a întreprinderilor din sector, monitorizării activităților de import/export al acestor bunuri, ceea ce determină lipsa datelor oficiale caracteristice acestui domeniu.

În prezent mai multe autorități, inclusiv ME, AEE, BNS etc., se orientează pe înlăturarea lacunelor menționate, inițiind elaborarea unor indicatori ce vor fi raportați de unitățile economice din domeniu.

Totodată, auditul menționează lipsa unui laborator de încercări acreditat în Republica Moldova care ar confirma/certifica corespunderea biocombustibililor solizi criteriilor de calitate. Conform informației AEE, activitatea de creare a unui laborator de certificare urmează a fi finanțată ca rezultat al extinderii Proiectului “Energie și Biomasă”.

În conformitate cu obiectivele stabilite în domeniul producerii și utilizării SER²⁶, Republica Moldova și-a asumat angajamentul ca pînă în anul 2020 ponderea SER în consumul final brut de energie să constituie 17%²⁷. Astfel, au fost stabilite activități privind ajustarea cadrului legislativ național la normele și standardele UE, promovarea SER, realizarea în anul 2020 a unei ponderi a energiei regenerabile în consumul final brut de energie de cel puțin 20% și de cel puțin 10% în consumul final de energie din surse regenerabile în sectorul transporturilor, încurajarea colaborării tehnico-științifice, inclusiv fiind stabiliți indicatori de progres.

²⁶ Decizia D/2012/04/MC-EnC a Consiliului Ministerial al Comunității Energetice cu privire la punerea în aplicare a Directivei energiei din surse regenerabile 2009/28/CE.

²⁷ Hotărîrea Guvernului nr.1073 din 27.12.2013 “Cu privire la Planul național de acțiuni în domeniul energiei din surse regenerabile pentru anii 2013-2020” (în continuare – Hotărîrea Guvernului nr.1073 din 27.12.2013).

Fragmentarea surselor de finanțare în lipsa unui sistem de priorități prestabilite și coordonate cu autoritatea din domeniu (AEE²⁸) nu permite monitorizarea și evaluarea exhaustivă a realizării obiectivelor. În același timp, AEE nu deține informații complete privind alocarea mijloacelor financiare din toate sursele disponibile pentru finanțarea obiectivelor vizînd biocombustibilii, această informație fiind dispersată la diferite instituții, precum AEE, MAIA și Unitățile de implementare a proiectelor de domeniu.

²⁸ Art.9 lit.i) din Legea nr.142 din 02.07.2010.

Prin urmare, AEE nu deține informații complete referitor la proiectele din domeniu, inclusiv: solicitările de alocare a mijloacelor financiare din toate sursele disponibile pentru finanțarea obiectivelor cu privire la promovarea și producerea biocombustibililor; obiectivele urmărite de beneficiar; mijloacele financiare obținute și utilizate, ceea ce face imposibilă monitorizarea eficacității realizării acestora. Auditul menționează că, în lipsa unor date relevante aferente domeniului, devin dificile activitățile de monitorizare a realizării obiectivelor, dar și luarea unor decizii rezonabile aferente politicilor în domeniul biocombustibililor. Datele statistice actuale cu referire la biocombustibili nu reflectă pe deplin volumele de biocombustibili efectiv produse și utilizate și nu sînt raportate anual de către AEE. Deținerea unei imagini de ansamblu pe sector este dificilă inclusiv din cauza lipsei activității de producere a biocombustibililor în Nomenclatorul de Activități Economice (NACE), fapt ce face imposibilă reflectarea rezultatelor activității producătorilor respectivi.

La fel, auditul menționează lipsa informației privind resursele/rezervele primare pentru producerea biocombustibililor (cantitatea, calitatea), precum și a celei cu privire la consumul de biocombustibili importați.

În anii 2013-2014, colectarea datelor de către AEE s-a realizat prin aplicarea unor metode care se rezumă la solicitări, chestionare, formulare obținute de la producătorii și utilizatorii de biocombustibili. În viziunea AEE, *“această modalitate de obținere a informației privind biocombustibilii (“de jos în sus”) este una consumatoare de resurse (umane – proceduri de remitere a chestionarelor, de colectare a acestora și de procesare a informației; de timp – elaborarea, remiterea acestora, completarea, colectarea chestionarelor; financiare – implicarea și motivarea părților implicate la toate etapele descrise mai sus)”*.

Prin urmare, datele statistice deținute de AEE reprezintă informații sau estimări obținute ca rezultat al activităților de inspectare efectuate în cadrul implementării Programului de susținere și dezvoltare a sectorului producerii combustibilului din biomasă solidă în Republica Moldova; analizelor privind starea/evoluția sectorului; interviurilor actorilor din domeniul biocombustibililor; solicitărilor remise AAPL cu privire la activitatea agenților economici din regiune etc.

Caracterul irelevant al datelor privind biocombustibilii este confirmată și de ME prin faptul că nu există o statistică energetică conformă unei metodologii eficiente de culegere și raportare a datelor.

Potrivit informațiilor AEE, în raportul acesteia de activitate pe anul 2013 biocombustibilii și altă biomasă utilizată în scopuri energetice sînt reflectate ca extra-biomasă, care nu se regăsește oficial în clasificările statistice, dar care va fi inclusă din anul 2014.

Datele statistice incomplete în domeniul auditat determină luarea unor decizii în baza indicatorilor de eficiență energetică, fără o analiză fundamentată a acestora. În acest sens, ME, ca promotor al politicilor în domeniu abilitat cu sarcina de monitorizare/coordonare a procesului de realizare a obiectivelor stabilite pentru sectorul energiei din surse regenerabile, întîmpină dificultăți atît la planificarea activităților strategice în domeniul biocombustibililor, cît și la monitorizarea implementării politicilor. Această situație nu permite deținerea informațiilor privind trendurile/dinamica pe sectoare la capitolul eficiență energetică și SER pentru raportarea operativă a realizării politicilor naționale și a situației reale în domeniu.

În condițiile în care nu sînt disponibile date relevante privind situația actuală a domeniului, se tergiversează activitățile stabilite conform politicilor existente. În același timp, se menționează că AEE nu deține informații complete privind derularea activităților de promovare a producerii și utilizării biocombustibililor. Astfel, deși AEE este responsabilă de coordonarea, supravegherea și monitorizarea proiectelor și programelor privind valorificarea SER, aceasta nu întotdeauna este informată în vederea coordonării și realizării activităților care îi sînt delegate. Acest fapt determină o incoerență a politicilor de domeniu, dar și nedisponerea de datele privind eficiența utilizării mijloacelor financiare alocate/utilizate, periclitînd mecanismul de monitorizare a realizărilor în domeniu.

Pentru soluționarea deficiențelor aferente unui sistem relevant de date statistice, crearea unui sistem clar și amplu de statistică și racordarea acestuia la normele UE²⁹, dar și din necesitatea de aliniere la standardele internaționale, a fost aprobat un plan de acțiuni privind elaborarea unui sistem de statistică energetică destinat acordării suportului necesar instituțiilor-cheie ale administrației publice centrale. Crearea sistemului menționat va permite: deținerea unei statistici oficiale în domeniul biocombustibililor; implementarea, monitorizarea și verificarea realizării activităților aferente biocombustibililor în conformitate cu Planul național de acțiuni în domeniul energiei regenerabile; generarea indicatorilor specifici SER, dar și statisticilor de calitate pentru raportare atît părților interesate, cît și organizațiilor internaționale (de exemplu, EUROSTAT, Agenția Internațională pentru Energie etc.), în conformitate cu cele mai bune standarde europene.

²⁹ Hotărîrea Guvernului nr.141 din 24.02.2014 “Privind crearea sistemului de statistică energetică”.

De asemenea, în opinia auditului este importantă și asigurarea din partea autorităților centrale de specialitate a monitorizării realizării măsurilor din Planul național de acțiuni în domeniul energetic din surse regenerabile (de exemplu, cerințele impuse importurilor de carburanți în ceea ce privește cota de biocarburanți), precum și asupra prețurilor de consum.

Concluzii:

La nivel național nu există o bază de date relevantă și completă cu privire la producerea și utilizarea biocombustibililor, care ar facilita sistematizarea și analiza realizării obiectivelor, părțile implicate nefiind obligate de a furniza date necesare, ceea ce nu permite efectuarea eficientă a controlului și a monitorizării acestui domeniu. Informațiile și datele aferente sînt obținute prin utilizarea unor activități consumatoare de resurse și nu cuprind întreg sectorul. Prin urmare, este necesară elaborarea și implementarea unor mecanisme și proceduri privind modalitatea, instrumentele de furnizare, colectare și raportare a informației privind biocombustibilii.

Neasigurarea verificării calității biocombustibililor de către un laborator acreditat nu asigură confirmarea calității biocombustibililor produși, precum și nu exclude faptul că aceștia ar putea avea un impact nociv asupra mediului.

Recomandări Ministerului Economiei de comun cu Agenția pentru Eficiență Energetică:

3. Să elaboreze o metodologie exhaustivă privind crearea unei baze de date aferente SER, inclusiv mecanisme și proceduri de colectare a informațiilor veridice și depline privind producerea/consumul biocombustibililor și de furnizare a rapoartelor pentru baza de date.

4. Să prezinte propuneri de modificare a cadrului legislativ-normativ în vederea obligării entităților implicate de a furniza date concludente și relevante, cu asigurarea formării bazei de date.

5. Să asigure certificarea calității biocombustibililor.

Subobiectivul de audit 4: *Suportul financiar pentru proiectele de domeniu finanțate prin intermediul AEE și FEN, precum și instrumentele/mecanismele de reglementare existente asigură atingerea obiectivelor și conformitatea rezultatelor obținute cu obiectivele de politici?*

Pentru implementarea politicilor privind producerea și utilizarea biocombustibililor, se relevă importanța estimării necesităților de mijloace financiare, dar și de exploatare a potențialului științifico-tehnic.

Consolidarea capacităților de producere a biocombustibililor poate fi realizată doar în contextul unor instrumente financiare disponibile pentru susținerea domeniului. Pentru promovarea producerii biocombustibililor au fost asigurate unele stimulente economice și financiare, precum și realizate măsuri informațional-educative, inclusiv prin asigurarea accesului persoanelor juridice și fizice la informația privind valorificarea SER, dar și realizarea de activități privind educarea populației în spiritul valorificării acestora. În acest sens, se menționează întreprinderea unor măsuri/activități de comunicare și diseminare a informației în domeniul EE și SER de către AEE, realizarea cărora a fost posibilă datorită parteneriatului stabilit în cadrul Proiectului “Energie și Biomasă”.

În prezent nu există evaluări ale mijloacelor financiare necesare atingerii obiectivelor naționale privind producerea și utilizarea biocombustibililor, astfel încât lipsa acestora poate periclita realizarea obiectivelor stabilite, ori planificarea financiară trebuie să fie parte a activităților derulate pentru abordarea aspectului într-o manieră calitativă.

În contextul finanțării acțiunilor de promovare și producere a biocombustibililor se menționează Proiectul “Energie și Biomasă”, al cărui scop este crearea unui sistem sigur, competitiv și durabil de producere a energiei din SER, în special biomasă din deșeuri agricole, prin sporirea consumului de energie din surse regenerabile în instituțiile publice și gospodăriile casnice. Bugetul total al proiectului este de 14,56 mil.euro (inclusiv finanțarea din partea UE – 14,00 mil.euro, și cofinanțare din partea PNUD – 0,56 mil.euro), de AEE fiind gestionate 2,1 mil.euro pentru 3 (trei) activități.

O activitate importantă a acestui proiect este **implicarea activă a antreprenorilor în producerea, stocarea și livrarea către beneficiar a combustibilului din biomasă, cu posibilitatea procurării echipamentului de procesare a biomasei și de producere a combustibilului din biomasă prin leasing**, fiind stabilit un mecanism prin constituirea unui fond circulant (revolving) de împrumut. Astfel, în perioada 2013-2014 (9 luni), prin intermediul AEE au beneficiat de suport

financiar 16 antreprenori, valoarea totală a finanțării constituind 9,9 mil. lei. Ca rezultat al implementării acestei activități, s-au constatat următoarele.

♦ ***Alocarea mijloacelor financiare de către AEE în cadrul “Programului de susținere și dezvoltare a sectorului producerii combustibilului din biomasă solidă în Republica Moldova” se realizează în lipsa unor reglementări aprobate conform, fapt ce reduce transparența procesului.***

AEE dispune de Regulamentul privind desfășurarea “Programului de susținere și dezvoltare a sectorului producerii combustibilului din biomasă solidă în Republica Moldova”, în care sînt stipulate criteriile de desfășurare a activității respective. Cu referire la prevederile Legii privind actele normative ale Guvernului și ale altor autorități ale administrației publice centrale și locale³⁰, auditul constată că prezentul Regulament nu este aprobat conform, AEE motivînd prin “*aprobarea acestuia prin metoda tacită*”. Astfel, lipsa unor criterii aprobate determină riscul de selectare neobiectivă a beneficiarilor.

³⁰ Legea nr.317-XV din 18.07.2003 “Privind actele normative ale Guvernului și ale altor autorități ale administrației publice centrale și locale”.

♦ ***Pentru solicitarea, înregistrarea și selectarea participanților în cadrul proiectului de subvenționare este necesară stabilirea unor proceduri și mecanisme de evidență exhaustive.***

În urma analizei a 44% de beneficiari (7 verificați din 16) ai Programului menționat, se denotă că aceștia au depus cererea de participare împreună cu anexele care au fost înregistrate în Registrul de intrări a documentelor pe anul respectiv al AEE. De menționat că Registrul nu a fost numerotat și sigilat, iar în urma atestării neconformităților responsabilii AEE au corectat erorile. Deși Regulamentul Programului specificat prevede că cererea împreună cu setul de documente pentru participare se vor înregistra într-un registru special ținut în acest scop, AEE nu dispunea la acel moment de un registru separat. Reprezentanții Agenției au menționat că inițial nu a instituit un astfel de registru din motivul numărului mic de cereri depuse, iar ulterior, în semestrul II al anului 2014, la solicitarea auditului, acesta a fost întocmit. În lipsa unei evidențe stricte a solicitanților, nu se asigură transparența și obiectivitatea de selectare a potențialilor beneficiari.

♦ ***Pentru selectarea beneficiarilor de proiecte este necesară o documentare detaliată a solicitanților.***

Pe parcursul implementării “Programului de susținere și dezvoltare a sectorului producerii combustibilului din biomasă solidă în Republica Moldova” au fost organizate 3 proceduri de selectare a beneficiarilor (o dată la 6 luni). În urma analizei de către audit a proceselor-verbale de selectare a beneficiarilor, se denotă că, conform Proceselor-verbale din 9 septembrie 2013 și, respectiv, din 19 mai 2014, AEE urma să evalueze în teren primele 10 și, respectiv, 4 companii, fapt nerealizat însă de Agenție, ceea ce implică luarea deciziilor în lipsa unei documentări suficiente și acordarea mijloacelor financiare unor beneficiari cu risc sporit de neîndeplinire a condițiilor de instalare a utilajului.

♦ ***La perfectarea contractelor cu beneficiarii, AEE a stabilit condiții contractuale diferite, fapt ce îi dezavantajează pe unii beneficiari.***

În urma studierii de către audit a 8 contracte de finanțare (din 16 încheiate), se relevă că clauzele contractuale diferă atât pentru beneficiari, cât și pentru furnizori. Printre acestea se enumără:

- clauzele de stabilire a penalităților în caz de nerambursare a tranșelor în termenul și mărimea stabilită (astfel, de la caz la caz, a fost stabilită aplicarea de penalități în mărime de 0,1% și 0,2% din valoarea datoriei);
- clauzele de stabilire a penalităților în caz de neexecutare a condițiilor contractuale de către furnizor (de 0,1% și 0,2% din valoarea datoriei);
- clauzele de stabilire a termenelor de livrare a echipamentelor de către furnizor (de la 30 pînă la 100 zile);

- clauzele de stabilire a termenelor de restituire a plăților conform tranșelor de către beneficiari (termenele de rambursare a primei tranșe variază de la 10 pînă la 15 zile de la data încheierii contractului).

În contextul celor expuse, tratarea inegală și dezavantajarea unor solicitanți cauzează lipsa de interes a acestora pentru participarea la astfel de proiecte.

AEE a comunicat auditului că *“clauzele de stabilire a penalităților au fost modificate ca urmare a schimbărilor aferente procedurilor de selectare a furnizorilor de echipament (inițial aceștia erau desemnați rezultat al procedurilor de achiziții publice, iar ulterior posibilitatea de alegere a furnizorului a fost delegată beneficiarilor) în vederea obținerii unei abordări și atitudini mai hotărâte a părților (furnizor și beneficiar). Termenele de livrare a echipamentului de brichetare variază reieșind din faptul că țările din care este importat utilajul diferă (Ucraina, Polonia, Italia, Germania), iar conjunctura economică și politică se deosebește de la stat la stat”*.

♦ **Contractele încheiate de AEE cu beneficiarii nu prevăd unele condiții obligatorii stabilite în conformitate cu Acordul vizînd partea responsabilă, încheiat între ME și AEE, ceea ce determină lipsa unei evidențe privind eficiența proiectelor și a mijloacelor financiare alocate.**

Astfel, conform Acordului vizînd Partea Responsabilă (PR) din 11 iunie 2012 încheiat între ME și AEE, beneficiarii urmează să prezinte rapoarte de progres trimestriale, semestriale și anuale privind producția și utilizarea biocombustibilului. Cu toate acestea, la încheierea contractelor cu beneficiarii, AEE nu a realizat pe deplin condiția specificată și nu a inclus în contractele cu beneficiarii proiectelor o astfel de clauză, solicitînd doar prezentarea rapoartelor anuale de progres. Totodată, în procesul de analiză a dosarelor beneficiarilor de proiect, auditul nu a stabilit prezentarea de către aceștia a unor date sistematice și relevante privind derularea proiectelor. În absența informațiilor menționate, se denotă lipsa unei evidențe sistematice actualizate, ceea ce nu permite realizarea unor proceduri analitice privind progresul, eficiența proiectelor și a mijloacelor financiare alocate.

Urmare a ieșirilor în teritoriu la 5 beneficiari, auditul a constatat, din declarațiile verbale ale acestora, că în urma acordării utilajelor (imaginile foto), 4 din ei au produs pe parcursul anului 2014 circa 720 tone de brichete (1,6 mil.lei). Ca rezultat al estimărilor realizate³¹ și al declarațiilor beneficiarilor, s-a stabilit că producerea și utilizarea unei astfel de cantități de brichete poate înlocui 576 tone de cărbune (2,0 mil.lei), ori 432,00 mii m³ de gaze naturale (2,7 mil.lei), sau 3600 m³ lemn de clasă medie (2,3 mil.lei), situație ce atestă posibilitatea dispunerii de resurse energetice prin economisirea mijloacelor financiare.

³¹ http://www.noi.md/md/print/news_id/48350 (accesat la 14.01.2015).

**Presă mecanică de brichetare
cu piston (Scorpion)**



Uscător aerodinamic (SP-0,5)



**Tocător pentru materia primă
păioasă (KTU-2)**



Echipament de producere a biocombustibilului solid.

Sursă: Imagini realizate de echipa de audit.

◆ *Neasigurarea conformă a echipamentelor pe perioada derulării contractelor implică riscuri majore de nerecuperare a mijloacelor financiare alocate, precum și poate pune în pericol continuitatea derulării proiectelor inițiate.*

Urmare a analizei a 8 contracte cu beneficiarii “Programului de susținere și dezvoltare a sectorului producerii combustibilului din biomasă solidă în Republica Moldova”, se relevă lipsa unei prevederi de asigurare a echipamentului achiziționat pe o perioadă de 3 ani (perioada valabilității contractului). Astfel, 7 beneficiari au asigurat echipamentul pe o perioadă de un an, iar în cazul unuia se denotă lipsa poliței de asigurare. În urma celor expuse, auditul relevă că aceste condiții determină riscul că AEE nu-și va putea recupera mijloacele financiare acordate.

◆ *Nerespectarea, în unele cazuri, a termenelor de rambursare a mijloacelor financiare în conformitate cu contractele încheiate implică imobilizarea mijloacelor respective și efectiv imposibilitatea distribuirii ulterioare a acestora către alți potențiali beneficiari.*

În urma analizei a 8 contracte, se relevă întârzieri din partea beneficiarilor la rambursarea mijloacelor financiare. Astfel, în cazul a 5 contracte, s-au înregistrat rețineri de rambursare a tranșelor de la 2 pînă la 268 de zile. Deși clauzele contractuale prevăd aplicarea de penalități, AEE nu și-a exercitat acest drept, încercînd să soluționeze divergențele apărute pe cale amiabilă. Conform calculelor efectuate de audit, valoarea penalităților urma să constituie 91,8 mii lei.

La analiza procesului de implementare a Programului, auditul denotă lipsa achitării de către beneficiari a avansurilor stabilite în conformitate cu Acordul vizînd Partea Responsabilă. Aceeași condiție este stabilită în pct.22 din Regulamentul Programului, conform căreia AEE urmează să încaseze de la beneficiari un avans în mărime de 20% din valoarea utilajului, după care va încheia un acord de intenții. În urma încheierii acordului de intenții, AEE poate semna contractele de acordare a echipamentului în leasing. Astfel, nerespectarea acestei prevederi de către AEE determină rambursarea de către beneficiari cu întârziere a primei tranșe.

În urma analizei procesului de implementare a Programului, auditul denotă abateri de la prevederile contractuale în cazul a 3 (trei) beneficiari ai mijloacelor financiare alocate pentru procurarea echipamentului de procesare a biomasei și de producere a biocombustibilului, în valoare de 2,2 mil.lei, materialele aferente abaterilor fiind remise de către Agenția pentru Eficiență Energetică organelor de drept, conform competențelor.

◆ *Nerespectarea termenelor de instalare a utilajului de către furnizori tergiversează procesul de producere a biocombustibililor, ceea ce reduce eficiența și atingerea scopurilor prestabilite de beneficiari.*

În urma studierii procesului de implementare a Programului prin prisma a 8 contracte (din 16 încheiate), auditul relevă că în 5 cazuri furnizorii au depășit termenele de livrare a echipamentului prevăzut în contracte (cu 13-47 zile). Conform clauzelor contractuale, AEE poate aplica penalități în caz de nelivrare în termen a utilajului. Calculele auditului relevă că valoarea penalităților urma să constituie 127,5 mii lei.

AEE a explicat că intenționa să soluționeze pe cale amiabilă aceste probleme (în 2 cazuri expediind scrisori de atenționare) și din acest considerent nu și-a exercitat dreptul de aplicare a penalităților.

◆ *Nespecificarea în planul de lucru al AEE a unor activități și date bine stabilite și detaliate face imposibilă cuantificarea performanței financiare a “Programului de susținere și dezvoltare a sectorului producerii combustibilului din biomasă solidă în Republica Moldova”.*

În conformitate cu Acordul vizînd Partea Responsabilă, AEE trebuie să întocmească planuri de lucru (privind activitățile ce urmează a fi realizate, mijloacele ce urmează a fi alocate, informațiile privind debursările și alte date) pentru fiecare an. În urma auditării se relevă că AEE dispune de planuri, dar care nu sînt conforme acestui Acord, nefiind elaborat planul de finanțare bine stabilit, ceea ce reduce posibilitatea măsurării performanței financiare, cum ar fi rata debursărilor planificate versus rata debursărilor efectuate. Astfel, nu poate fi stabilită eficacitatea unor indicatori ai Programului, adică gradul de îndeplinire a unor obiective programate pentru fiecare din activități în raport cu efectul scontat și rezultatul efectiv al activității respective. AEE

a prezentat echipei de audit planuri de lucru trimestriale care cuprind activități generale ale instituției, inclusiv legate de realizarea Programului. Totodată, nu a fost prezentat un Plan anual detaliat privind planificarea realizării nemijlocite a indicatorilor Programului.

♦ **Monitorizarea insuficientă determină riscul utilizării neeficace a mijloacelor financiare acordate.**

Conform contractelor încheiate cu beneficiarii, AEE este obligată să monitorizeze periodic echipamentul acordat în leasing. Astfel, se denotă că AEE a efectuat monitorizări la 6 beneficiari din cei 7 analizați de către audit. Analiza proceselor-verbale privind monitorizarea Programului, vizitele la fața locului ale echipei de audit relevă o monitorizare insuficientă, nefiind stabilită evidența deservirii tehnice, condițiile de păstrare adecvată, precum și eficacitatea utilizării echipamentului. În același timp, sînt necesare activități de monitorizare privind cantitățile produse și comercializate de biocombustibil, certificarea calității, identificarea problemelor de management existente la beneficiari.

Concluzii:

Procesul de susținere și dezvoltare a sectorului de producere a combustibilului din biomasă solidă în Republica Moldova, inclusiv modalitatea de selectare a beneficiarilor, necesită o revizuire și îmbunătățire pentru asigurarea că suportul financiar alocat este utilizat eficient, econom și efectiv, iar mecanismele, procedurile și instrumentele aplicate sînt suficiente bunei realizări a Programului.

Recomandări Ministerului Economiei:

6. Să aprobe reglementări privind procesul de susținere și dezvoltare a sectorului de producere a combustibilului din biomasă solidă în Republica Moldova, care să asigure conformitatea selectării beneficiarilor și utilizării mijloacelor financiare, pentru atingerea scopurilor propuse.

Recomandări Ministerului Economiei de comun cu Agenția pentru Eficiență Energetică:

7. Să elaboreze planuri de progres, cu stabilirea obligatorie a indicatorilor de performanță ce urmează a fi realizați.

O altă activitate în derulare în cadrul Proiectului “Energie și Biomasă” este **“Subvenționarea procurării de cazane pe biomasă pentru gospodăriile casnice”**, care a avut drept scop dotarea a 500 de gospodării casnice cu cazane moderne de ardere a brichetelor și peletelor, iar pentru realizarea acesteia s-au alocat 1,1 mil.euro. În perioada 2013-2014 (9 luni), de acest program au beneficiat 461 de persoane, cu un buget de 9051,8 mii lei. Auditul a analizat și verificat circa 4% din proiectele finanțate (în anul 2013 – 27 proiecte în valoare de 333,7 mii lei; în anul 2014 – 3 proiecte în sumă de 23,7 mii lei), care au fost definitivitate, investiția urmînd a fi menținută și monitorizată de către AEE.

Conform Regulamentului Programului privind comercializarea și instalarea sistemelor de încălzire pe biomasă, inclusiv înlocuirea sau completarea sistemelor clasice de încălzire din 08.10.2013, cuantumul subvenționării reprezenta 30% din valoarea achiziției, dar nu mai mult de 1000 euro, iar conform completărilor ulterioare din 28.02.2014, cuantumul subvenționării maxim admisibile este de 1300 euro.

Ca urmare a analizei procesului de implementare a activității de **“Subvenționare a procurării de cazane pe biomasă pentru gospodăriile casnice”**, auditul a constatat:

♦ **Procesul de selectare a potențialilor beneficiari nu este însoțit de evaluări validate.**

Auditul nu a identificat procesele-verbale de evaluare a potențialilor beneficiari, întrucît acestea nu au fost întocmite pe parcursul anului 2013. Ca urmare a solicitării de audit, AEE a informat că procedura de evaluare și luare a deciziei se efectuează în baza principiului **“aprobării tacite”**. Această situație cauzează evaluarea superficială a dosarelor de participare și luarea deciziilor neargumentate de către Comisia de selectare. Lipsa unor evaluări documentate a determinat:

√ selectarea beneficiarilor care au procurat și instalat sistemul de încălzire și acordarea mijloacelor financiare acestora înaintea demarării proiectului de subvenționare și depunerii cererii de rambursare (în 6 cazuri din 30 analizate);

√ alocarea mijloacelor financiare în baza documentelor justificative emise înainte de depunerea cererii de rambursare și de semnarea contractului de finanțare (în 14 cazuri din 30 analizate).

♦ ***Monitorizările insuficiente determină riscul utilizării ineficiente a mijloacelor financiare acordate în aceste scopuri drept subvenții.***

În conformitate cu pct.23 din Regulamentul Programului privind comercializarea și instalarea sistemelor de încălzire pe biomasă, inclusiv înlocuirea sau completarea sistemelor clasice de încălzire, AEE poate efectua monitorizări pe parcursul doar a unui an, întrucât beneficiarul este obligat să mențină investiția pentru o perioadă de cel puțin un an după finalizare. Se relevă că, deși în anul 2013 au fost acordate subvenții pentru 27 de beneficiari, AEE a efectuat 2 monitorizări ale cazanelor procurate în acest an, verificându-le doar în anul 2014. De menționat că, în total, pînă la data de 11.11.2014, AEE a efectuat 44 de verificări (10 la sută) a sistemelor de încălzire din 461 de beneficiari de subvenții, ceea ce nu asigură o monitorizare largă a eficienței utilizării mijloacelor financiare.

Conform Raportului privind activitatea AEE, s-a constatat că monitorizarea are loc în mod aleatoriu și nu se ține cont de perioada stipulată în Regulament. AEE a motivat această situație prin volumul mare de lucru pentru perioada de gestionare a mijloacelor financiare pentru activitatea de subvenționare.

Concluzii:

Utilizarea mijloacelor financiare ca subvenții pentru instalarea sistemelor de încălzire pe biomasă, inclusiv înlocuirea sau completarea sistemelor clasice de încălzire, în unele cazuri, nu a fost însoțită de reglementări conforme, de procese analitice la selectarea beneficiarilor, precum și de o monitorizare adecvată din partea AEE.

Recomandări Agenției pentru Eficiență Energetică:

8. *Să asigure reglementări conforme destinate procesului privind instalarea sistemelor de încălzire pe bază de biomasă, inclusiv înlocuirea sau completarea sistemelor clasice de încălzire.*

O activitate importantă realizată de către AEE în cadrul Proiectului “Energie și Biomasă” în Republica Moldova a constat în contribuția financiară (2,4 mil.lei) pentru implementarea activității ***“Pilotarea unei tehnologii de cogenerare în cadrul unei întreprinderi din sectorul agroindustrial din Republica Moldova”***, fără obligația rambursării ulterioare în cazul respectării condițiilor contractuale.

Astfel, în acest sens la 3 decembrie 2013 între AEE și o întreprindere agroindustrială din țară a fost semnat Contractul de grant în valoare de 2,4 mil.lei, aceasta urmînd a transforma propriile reziduuri în energie electrică și termică. Scopul acestui contract a constat în acoperirea cheltuielilor efectuate anterior de către beneficiar pentru implementarea activității de cogenerare, precum și achiziționarea unei părți a echipamentului de cogenerare.

În context, auditul relevă că Contractul de grant nu conține indicatori și prevederi obligatorii ce ar responsabiliza părțile în realizarea acestuia, cum ar fi: obiectul concret al contractului, destinația mijloacelor financiare și condițiile de alocare a acestora; etapele de realizare. Aceste situații generează riscul utilizării ineficiente a mijloacelor financiare și nerealizării scopului prevăzut de Proiect.

Auditului nu i-au fost prezentate de către AEE informații privind utilizarea mijloacelor financiare alocate pentru implementarea, promovarea tehnologiei de cogenerare și achiziționarea unei părți din utilajul de cogenerare, ceea ce nu atestă realizarea drepturilor AEE privind supravegherea și monitorizarea implementării contractului (pct.7.3 lit.d din Contractul de grant).

Ca rezultat al vizitei la fața locului (imagini foto), echipa de audit a constatat achiziționarea, instalarea și funcționarea echipamentului de cogenerare, obiectivul fiind dat în exploatare în data de 24 decembrie 2013. În conformitate cu informația S.A. “RED Nord-Vest”, în urma funcționării echipamentului de cogenerare, întreprinderea beneficiară a livrat în rețeaua electrică de la darea în exploatare pînă la 31.03.2014 circa 2,95 mln. kWh.



Sursă: Imagini realizate de echipa de audit.

Totodată, auditul menționează lipsa unui grafic privind implementarea activității de cogenerare, a rapoartelor anuale privind deșeurile procesate și a cheltuielilor detaliate aferente fondurilor alocate de AEE.

Astfel, la această etapă de realizare a proiectului, în lipsa unor rapoarte asupra rezultatelor privind implementarea activităților de cogenerare, auditul nu poate stabili dacă resursele alocate au fost valorificate eficient.

Astfel, auditul nu a identificat activități ale AEE și ale beneficiarului privind valorificarea rezultatelor proiectului implementat pentru utilizarea potențialului de cogenerare bazat pe biomasă utilizând deșeurile de procesare agricolă (ex. cele din industria vinicolă, de la prelucrarea fructelor, din complexul zootehnic etc.).

Luând în considerare caracterul de pilot al activității de cogenerare, auditul menționează importanța stabilirii și evidențierii de către AEE a punctelor tari și a celor slabe, a amenințărilor și oportunităților aferente proiectului pilotat, acestea fiind necesare pentru a folosi resursele și instrumentele existente la dezvoltarea acestei tehnologii.

Concluzii:

Urmare a analizei și verificării rezultatelor proiectului de susținere a activităților de cogenerare, auditul concluzionează că AEE nu a analizat, monitorizat și verificat utilizarea mijloacelor financiare acordate și, respectiv, nu a valorificat rezultatul acestui proiect, ceea ce face imposibilă identificarea oportunităților în acest domeniu și utilizarea acestora pe viitor.

Recomandări Agenției pentru Eficiență Energetică:

9. Să asigure activități de monitorizare a realizării proiectului, precum și a obiectivelor propuse ținând cont de mijloacele financiare alocate.

Finanțarea neuniformă și neintegrală a proiectelor din domeniu din alte surse (FEN), precum și lipsa unui plan și a unei concepții unice de finanțare nu asigură atingerea obiectivelor stabilite și nu permit evaluarea de către autoritatea de specialitate (AEE) a eficienței utilizării mijloacelor publice.

Realizarea proiectelor în domeniul biocombustibililor reprezintă o activitate primordială a politicii energetice a statului, fapt menționat de documentele strategice naționale, fiind implementate prin activitățile întreprinse de autoritățile responsabile cu suportul acordat fie din resurse publice, fie de partenerii de dezvoltare.

Pentru unele proiecte finanțate din sursele FEN, auditul a constatat lipsa unei continuități în derularea acestora, ceea ce subminează realizarea obiectivelor inițial stabilite.

◆ În cazul Proiectului “**Întreprinderea de prelucrare a deșeurilor animaliere și agricole cu captarea biogazului**”, care a avut drept scop *captarea biogazului pentru producerea energiei electrice și termice pentru populația raionului Hîncești, precum și obținerea compostului din gunoiul de grajd*, FEN a alocat 12 mil. lei la construcția digestoarelor de prelucrare a deșeurilor animaliere și agricole cu captarea biogazului, acoperind astfel doar o parte din cheltuielile necesare. Această situație indică că organele executive ale FEN nu au evaluat inițial eficiența propunerii de proiect, neidentificând potențialele disfuncționalități și riscuri care puteau afecta

atingerea obiectivelor stabilite. Prin urmare, nu a fost asigurată continuitatea și finalitatea proiectului, precum și realizarea eficientă a obiectivelor, fapt ce a determinat utilizarea inefficientă a mijloacelor alocate (12 mil. lei).

Se menționează că funcționarea digestoarelor de prelucrare a deșeurilor animaliere cu captarea biogazului construite din mijloacele FEN (imagini foto) este în impas, fiind lipsă cantitatea necesară de materie primă, precum și generatorul de gaze pentru producerea energiei electrice și termice.



Sursă: Imagini realizate de echipa de audit. Digestoarele de prelucrare a deșeurilor animaliere.

În viziunea auditului, una dintre cauzele neatingerii scopului final al Proiectului a fost caracterul fragmentat al finanțării (anii 2010-2011), dar și monitorizarea insuficientă de către FEN a derulării acestuia, fapt ce a determinat valorificarea iresponsabilă și utilizarea inefficientă a resurselor financiare.

Auditul a constatat că FEN a finanțat lucrările de construcție a digestoarelor respective în valoare de 1,3 mil. lei (anul 2010) pînă la desfășurarea licitației publice și atribuirea contactului de antrepriză, neasigurînd justificarea mijloacelor financiare transferate. Potrivit explicațiilor persoanelor responsabile ale FEN, finanțarea a fost efectuată în baza procesului-verbal privind executarea lucrărilor.

Totodată, se relevă că în anul 2012 Consiliul de administrare al FEN a respins proiectul **“Întreprinderea de prelucrare a deșeurilor animaliere și agricole cu captarea biogazului, producerea energiei electrice și obținerea îngrășămintelor organice în satul Fîrlădeni”**, care a fost solicitat spre finanțare de către un agent economic (Beneficiar) pentru asigurarea realizării scopului final al proiectului nominalizat. La solicitarea auditului, persoanele responsabile ale FEN au motivat această situație prin necesitatea evaluării utilizării surselor financiare alocate pe parcursul anilor 2010-2011.

În acest context, prin Ordinul ministrului mediului din 15 iunie 2012 a fost constituită Comisia de evaluare a rezultatelor implementării proiectului (7 membri), care, în cadrul unei ședințe, a apreciat îndeplinirea calitativă a lucrărilor în cadrul proiectului, precum și a considerat oportun acordarea suportului financiar necesar. Raportul de constatare a eficienței implementării proiectului urma a fi prezentat pentru examinare Consiliului de administrare al FEN, fapt ce nu a fost îndeplinit de către Comisia nominalizată, ceea ce a generat neasigurarea continuității finanțării proiectului.

Concluzii:

Analiza și evaluarea nefondată/insuficientă a necesității de implementare a proiectului de către organele executive ale FEN au determinat: i) neasigurarea continuității exhaustive a Proiectului; ii) nerealizarea eficientă a obiectivelor în raport cu resursele utilizate pentru obținerea acestora (12,0 mil. lei); iii) utilizarea nejustificată a unor mijloace financiare (1,3 mil. lei).

Recomandări Ministerului Mediului:

10. Să analizeze și să întreprindă măsuri privind realizarea obiectivelor stabilite în proiectele auditate (12,0 mil.lei), precum și să implementeze mecanisme de control la etapa de examinare și expertizare a proiectelor propuse spre finanțare.

♦O situație similară, de neatingere a obiectivelor stabilite, a fost constatată de audit și în cazul Proiectului “Utilizarea deșeurilor de origine vegetală în calitate de materie primă pentru producerea bioenergiei”, beneficiar fiind Consiliul raional Călărași (în valoare de 3,2 mil.lei). Obiectivele Proiectului, și anume: producerea de brichete/peleți prin utilizarea deșeurilor agricole din raionul Călărași, precum și consumul producției finite în calitate de energie termică de către instituțiile de menire socială nu au fost atinse.

Ca rezultat al evaluării și verificării documentelor din dosarele prezentate de către FEN și vizualizării la fața locului a obiectului menționat, auditul a constatat următoarele.

La data de 13 decembrie 2011 între MM (în calitate de Donator) și Consiliul raional Călărași (în calitate de Beneficiar) a fost încheiat contractul (nr.6/2676-3838) în sumă de 3218,0 mii lei, mijloacele publice fiind destinate preponderent procurării utilajelor de producere a bicomustibilului (vezi Tabelul nr.2).

Tabelul nr.2

Nr. d/o	Cheltuieli	Unitatea de măsură (unități)	Suma aprobată de FEN (mii lei)
	Procurarea și instalarea liniei de reciclare a deșeurilor agricole pentru producerea brichetelor	1	1300,0
	Procurarea tocătoarelor universale de deșeuri agricole și masă lemnoasă	2	480,0
	Procurarea și instalarea liniei de reciclare a deșeurilor de masă lemnoasă pentru producerea peleților	1	1420,0
	Convorbiri telefonice, rechizite, anunț în ziarul local	9 luni	9,0
	Cheltuieli de transport, combustibil	9 luni	9,0
	Total		3218,0

Sursă: Propunerea de proiect a Consiliului raional Călărași din 06 decembrie 2011.

Pentru implementarea proiectului, la 6 decembrie 2011 Consiliul raional Călărași a încheiat un acord de parteneriat cu un agent economic, în care este prevăzut că acesta *urmează să gestioneze utilajul de brichetare biomasă.*

Însă, în urma deplasării la fața locului, auditul a constatat că la 19 decembrie 2013 Consiliul raional Călărași a aprobat Decizia nr.07/34 “Cu privire la darea în locațiune a utilajului”, ce prevede că o parte din utilajul de brichetare biomasă, procurat din mijloacele FEN, în valoare de 995,4 mii lei, ar fi “*active neutilizate*” și, prin urmare, s-a decis “*a le transmite în locațiune prin licitație cu strigare pentru o perioadă de 15 ani*”. De menționat că decizia respectivă nu este pasibilă de a fi executată, întrucât este semnat acordul de parteneriat menționat mai sus. Această situație, în opinia auditului, a generat tergiversarea realizării obiectivelor proiectului, precum și alocarea și utilizarea ineficientă a resurselor finanțate din FEN.

În urma vizualizării utilajului procurat, auditul a stabilit că, în lipsa unei monitorizări eficiente din partea FEN, beneficiarul, contrar bugetului solicitat, a achiziționat alte componente tehnice în valoare de 582 mii lei, modificarea cărora nu a fost aprobată de Consiliul de administrare al FEN (platformă pentru colectarea și transportarea baloților, în valoare de 182,0 mii lei; două prese de balotare, în valoare de 400,0 mii lei).

De asemenea, utilajul tehnologic pentru biomasă în valoare 2605,4 mii lei a fost achiziționat de către Consiliul raional Călărași și transmis, potrivit actelor de primire-predare, pentru păstrare gratuită unui agent economic, cu care a fost încheiat un acord de parteneriat. Totodată, o linie de brichetare în valoare de 413,0 mii lei se păstrează în lipsa documentelor justificative în sala comercială a magazinului de materiale de construcții al aceluiși agent economic, ceea ce implică

riscul comercializării ulterioare a acestuia. Procesul de vizualizare a liniei de brichetare s-a efectuat cu realizarea unor poze prezentate mai jos.



Sursă: Imagini realizate de echipa de audit.

În urma vizualizării altei linii de brichetare (în valoare de 1,6 mil.lei), auditul denotă că aceasta la fel este în stare nefuncțională, fiind instalată într-o încăpere (construcție nefinalizată) cu acoperișul deteriorat, fără ferestre și care urma să fie reparată de către agentul economic cu care a fost încheiat un acord de parteneriat (în sumă de 150,0 mii lei).

Potrivit declarațiilor verbale ale agentului economic, linia de brichetare nominalizată nu este în stare funcțională din lipsa unor piese. De asemenea, la solicitarea auditului, Consiliul raional Călărași nu a prezentat documentele justificative aferente echipamentului achiziționat, precum și certificatele de calitate și de origine ale acestuia, ceea ce indică nerespectarea clauzelor contractuale.

Procesul de vizualizare a liniei de brichetare s-a efectuat prin realizarea unor imagini.



Sursă: Imagini realizate de echipa de audit.

În același timp, auditul menționează neactualizarea valorii contractului ca rezultat al realizării de către beneficiar a procedurii de achiziții (de la 3,2 mil.lei la 2,6 mil.lei). De asemenea, s-a stabilit lipsa raportului final și a celui financiar ale proiectului, astfel încât nu poate fi evaluat gradul de realizare al acestuia. Auditul relevă că FEN a transferat, contrar clauzelor contractuale,

ultima tranșă în valoare de 260,0 mii lei (10%) în lipsa actelor ce ar confirma darea în exploatare a obiectului.

Rezultat al misiunii de audit, responsabilii din cadrul FEN au înaintat o solicitare către beneficiar (Consiliul raional Călărași) de prezentare a unui raport privind derularea implementării proiectului. În lipsa prezentării informațiilor solicitate și ca urmare a nerealizării proiectului și utilizării ineficiente a resurselor alocate, inclusiv în scopul recuperării mijloacelor financiare (2,6 mil.lei), MM a înaintat materialele respective în instanța de judecată.

Concluzii:

Persoanele responsabile de gestionarea FEN și beneficiarul de proiect (Consiliul raional Călărași) nu au asigurat utilizarea eficientă și justificată a mijloacelor publice (2,6 mil.lei), situație cauzată de: i) neverificarea/nemonitorizarea derulării și implementării proiectului; ii) neasigurarea continuității proiectului, precum și nerealizarea clauzelor contractuale, inclusiv lipsa certificării conformității utilajului; iii) lipsa transparenței decizionale și activităților/măsurilor concrete în utilizarea utilajului procurat din mijloacele publice.

Recomandări Ministerului Mediului și Consiliului raional Călărași:

11. Să elaboreze și să aprobe un plan de măsuri/activități destinate părților implicate pentru asigurarea utilizării eficiente și justificate a mijloacelor publice, în vederea definitivării și realizării scopului proiectului.

Subobiectivul de audit 5: *Care este impactul producerii materiilor prime și utilizării biocombustibililor asupra agriculturii și mediului?*

Producerea materiei prime și utilizarea biocombustibililor în Republica Moldova nu este însoțită de o analiză detaliată a impactului ecologic, economic și social.

Dezvoltarea domeniului biocombustibililor se realizează în lipsa unor studii fundamentate, inclusiv de instituțiile științifice, care ar recomanda sporirea utilizării cantităților de biocombustibil în raport cu combustibilii convenționali.

Auditul nu a identificat activități de cercetare, studii și evaluări privind monitorizarea impactului cultivării biomasei, de exemplu prin schimbările asupra utilizării terenurilor agricole, dar și alte efecte asupra biodiversității, producției alimentare și dezvoltării habitatelor.

Auditul menționează importanța dezvoltării sectorului biocombustibililor prin realizarea unei analize detaliate de către autoritățile centrale de specialitate (MAIA, MM, ME) a impactului ecologic, economic și social, pentru a se putea decide dacă este recomandată creșterea producerii de biocombustibili, în special a biocarburanților, comparativ cu combustibilii convenționali. În același timp, nu există criterii privind stabilirea și monitorizarea unor indicatori care ar asigura standardele privind emisia de noxe în atmosferă ca rezultat al utilizării biocombustibililor. Totodată, se relevă lipsa de monitorizare a impactului utilizării în scopuri energetice a biomasei asupra altor sectoare, precum agricultura sau silvicultura. Acest fapt se datorează lipsei unui mecanism eficient și relevant de colectare a datelor și prelucrare efectivă a acestora. În context, nu există și nu sînt definite criteriile care ar ține cont inclusiv de impactul asupra biodiversității, protecției solului și a mediului înconjurător la general.

Astfel, conform informațiilor prezentate de către ME, politicile existente în domeniul biocombustibililor (strategia, planul de acțiuni) au fost elaborate în lipsa unor studii fundamentate și cunoscute publicului larg. Drept analize și studii în estimarea potențialului de producere a biocombustibilului solid se menționează cele realizate de o organizație nonguvernamentală – “Estimarea potențialului energetic al biomasei din culturile agricole pentru brichetare, la nivel de regiuni și raioane, pentru anii 2009-2010”, și de o agenție – “Studiul analitic privind consumul de masă lemnoasă - 2011”³². Totodată, se evidențiază elaborarea de către MAIA a unui studiu privind potențialul biomasei din domeniul agriculturii și valorificarea potențialului energetic al biomasei, dezvoltarea producției de biocombustibil solid.

³² http://www.moldsilva.gov.md/public/files/Studiu_consumul_de_masa_lemnoasa.pdf (accesat la 05.01.2015).

În același timp, se menționează implementarea de către MAIA a principiilor Programului Strategic de modernizare tehnologică a politicilor de dezvoltare a sectorului agroindustrial (e-

Agricultură), aprobat prin Ordinul ministrului agriculturii și industriei alimentare la 11 decembrie 2013, care are drept scop intensificarea, optimizarea procesului de elaborare și deținerea informației operative privind potențialul de surse de materie primă pentru dezvoltarea sectorului agroindustrial. Astfel, sistemele informaționale destinate sectorului agroindustrial vor fi centralizate și sistematizate prin intermediul Î.S. “Centrul Informațional Agricol”.

Totodată, luând în considerare asigurarea obținerii materiei prime de biomasă lemnoasă disponibilă pentru producerea biocombustibilului solid, MAIA a operat modificări în Codul funciar, astfel încât a fost prevăzută includerea terenurilor cu bonitate redusă în circuitul agricol, fapt ce permite reglementarea utilizării terenurilor agricole moderat productive (care au gradul de evaluare a fertilității naturale mai mic de 40 sau care se află în luncile râurilor ori în alte zone cu risc de inundații) pentru plantațiile de culturi de plante energetice lemnoase (plop, salcie, salcâm).

Necesitatea stringentă de elaborare a unor astfel de studii decurge inclusiv din concluzia primului studiu menționat, potrivit căruia nu se dețin date complete privind potențialul total de biomasă pentru producerea brichetelor și peletelor în Republica Moldova.

Conform Planului național de acțiuni în domeniul energiei din surse regenerabile pentru anii 2013-2020³³, s-a stabilit necesitatea elaborării unui studiu de fezabilitate privind utilizarea energiei din biomasă în alte sectoare și elaborarea unui alt studiu de fezabilitate privind terenurile și tipurile de culturi potrivite pentru Republica Moldova, activități planificate pentru anul 2016. Conform informației AȘM prezentate la solicitarea Curtii de Conturi, au fost organizate și efectuate cercetări științifice în domeniu, ale căror rezultate au indicat posibilitatea utilizării biocombustibililor în diferite ramuri ale economiei naționale și care concurează cu combustibilii petrolieri tradiționali.

³³ Hotărârea Guvernului nr.1073 din 27.12.2013.

Totodată, auditul menționează că politicile privind biocombustibilii nu cuprind detalieri privind gestionarea riscurilor sau atenuarea acestora ori identificarea riscurilor pentru programele și planurile de activitate în derulare, care trebuie să constituie un proces continuu și sistematic. Având în vedere că factorii de risc se modifică în timp, sînt necesare activități de punere în aplicare a măsurilor de reducere a riscurilor în domeniu, precum cele de mediu.

Concluzii:

Lipsa unei analize ample și fundamentate a impactului ecologic, economic și social ca urmare a producerii materiei prime și utilizării biocombustibililor poate avea consecințe nocive asupra mediului.

Recomandări Ministerului Economiei de comun cu Ministerul Mediului și Ministerul Agriculturii și Industriei Alimentare:

12. Să elaboreze și să aprobe norme specifice domeniului, studii privind impactul ecologic, economic și social al producerii materiei prime și utilizării biocombustibililor, ceea ce ar asigura o abordare coerentă între politicile energetice și cele de mediu, precum și stabilirea criteriilor de dezvoltare durabilă în domeniu.

CONCLUZIE GENERALĂ:

În scopul alinierii la bunele practici internaționale, Republica Moldova și-a elaborat politici de integrare a protecției mediului, inclusiv asigurarea securității energetice prin facilitarea și dezvoltarea surselor regenerabile de energie. Cadrul legal special pentru biocarburanți necesită a fi actualizat pentru atingerea obiectivelor stabilite în conformitate cu politicile naționale de domeniu. Deși pentru dezvoltarea resurselor energetice regenerabile în ultimii ani au fost identificate și alocate mijloace financiare importante, acestea nu sînt sistematizate, gestionate și monitorizate eficient.

Echipa de audit:

**Controlor de stat principal,
șeful echipei de audit**

Miron Viorel

Controlor de stat
Controlor de stat
Controlor de stat
Controlor de stat

Ștefirța Dumitru
Oboroceanu Aliona
Ceban Larisa
Rogaciov Irina

Șef al Direcției generale II
(Auditul finanțelor sectorului social
și economiei naționale)

Ciuvalschi Sofia

Anexă

DOMENIUL DE APLICARE ȘI METODOLOGIA

Pentru atingerea obiectivelor stabilite, misiunea de audit a realizat activități specifice, fiind aplicate tehnici de audit și utilizate diferite metode de colectare a probelor. Astfel:

- **pentru stabilirea dacă cadrul de politici existent în domeniul biocombustibililor este armonizat cu acquis-ul comunitar**, a fost analizat cadrul normativ legal, Directivele Europene cu privire la biocombustibili, precum și activitățile actorilor responsabili de promovarea și implementarea unui cadru normativ care să corespundă acquis-ului comunitar european;
- **pentru stabilirea dacă instrumentele de politici pentru creșterea consumului de biocombustibili sînt suficiente, relevante/adevuate**, a fost analizată interacțiunea și coordonarea activităților actorilor responsabili, au fost intervievați responsabilii, evaluate rezultatele obținute, deficiențele/impedimentele care periclitează realizarea obiectivelor;
- **pentru stabilirea în ce măsură sînt atinse obiectivele ce vizează producerea la nivel național a materiilor prime pentru biocombustibili**, a fost analizată realizarea indicatorilor și rezultatelor obținute, precum și studiate rapoartele de activitate ale responsabililor;
- **pentru determinarea în ce măsură a fost luată în vedere dezvoltarea noilor tehnologii pentru o producere mai eficientă a biocombustibililor**, au fost analizate proiectele din domeniu;
- **pentru determinarea eficienței energetice a convertirii materiilor prime în biocombustibili**, a fost verificată existența studiilor privind eficiența energetică a convertirii materiilor prime în biocombustibili, potențialul acestora, precum și identificarea problemelor prioritare în acest domeniu;
- **pentru stabilirea existenței unui monitoring eficient și relevant privind producerea biocombustibililor**, a fost analizată activitatea responsabililor prin prisma realizării atribuțiilor, procesul de monitorizare a realizării activităților strategice stabilite, coordonarea activităților instituțiilor din domeniu și comunicarea dintre acestea;
- **pentru determinarea dacă domeniul (biocombustibililor) este cuantificat obiectiv privind stabilirea progresului țării în vederea atingerii scopurilor stabilite**, a fost analizată realizarea obiectivelor politicii de stat în domeniu, prin prisma calității acestor politici, realizarea atribuțiilor și existența instrumentelor necesare pentru exercitarea atribuțiilor;
- **pentru identificarea dacă Guvernul a definit și măsurat obiectivele în domeniul biocombustibililor**, au fost examinate actele legislative existente în domeniu și contrapuse la capitolul corespunderii obiectivelor stabilite, au fost solicitate informații privind studiile disponibile în domeniu utilizate la elaborarea politicilor și stabilirea obiectivelor;
- **pentru determinarea mecanismelor de evaluare a rezultatelor sau a impactului**, au fost studiate rapoartele de activitate ale instituțiilor responsabile, au fost solicitate explicații de la responsabili, precum și analizată coordonarea activităților între aceștia;
- **pentru stabilirea dacă sistemul de monitorizare furnizează date fiabile**, a fost analizat procesul de monitorizare și actele ce justifică procesul de supraveghere și coordonare a realizării obiectivelor;

• **pentru constatarea dacă au fost efectuate evaluări economice ale politicii biocombustibililor**, a fost analizat cadrul de politici în domeniul finanțării, au fost solicitate date și analize privind suportul financiar în domeniu;

• **pentru stabilirea dacă există mecanisme de control adecvate, pentru asigurarea că producerea și utilizarea biocombustibililor are loc în conformitate cu cadrul regulator**, au fost studiate cadrul legal, mecanismele și instrumentele în baza cărora este realizată promovarea și producerea biocombustibililor;

• **pentru stabilirea că sînt adecvate mecanismele de control, iar mijloacele alocate pentru proiecte sînt utilizate eficient**, au fost analizate proiectele de finanțare din domeniul producerii biocombustibililor, precum și au fost realizate ieșiri în teren;

• **pentru evaluarea eficienței, eficacității și economicității mijloacelor financiare utilizate pentru implementarea proiectelor**, au fost analizate contractele încheiate cu beneficiarii, prin prisma executării acestora, precum și documentele justificative privind utilizarea surselor alocate pentru realizarea obiectivelor stabilite și realizate, au fost realizate interviuri cu beneficiarii, analizate activitățile aferente procesului de monitorizare a implementării proiectelor.

&

Curtea de Conturi

Hotărîre nr.1 din 27.01.2015 privind Raportul auditului mediului în domeniul biocombustibililor //Monitorul Oficial 39-45/4, 20.02.2015