



București,
Nr. _____

Aprob,
Ludovic ORBAN
Prim-ministru

MEMORANDUM

Avizat:

Ion ȘTEFAN, Ministrul Lucrărilor Publice, Dezvoltării și Administrației

De la: Nechita - Adrian OROS, Ministrul agriculturii și dezvoltării rurale

Tema: Concluziile analizei de impact privind descentralizarea competențelor exercitate de Ministerul Agriculturii și Dezvoltării Rurale către autoritățile administrației publice locale la nivel județean

I. CONTEXT

În conformitate cu prevederile Ordonanței de urgență a Guvernului nr.57/2019 privind Codul Administrativ cu modificările și completările ulterioare și cu prevederile Hotărârii Guvernului nr. 229/2017 privind Strategia generală de descentralizare, ministerele de resort, inclusiv MADR, au obligația de a elabora analize de impact cu scopul de a evalua oportunitatea transferului de competențe de la nivelul administrației publice centrale la nivelul autorităților administrației publice locale.

Domeniile incluse în procesul de descentralizare sunt: agricultură, cultură, turism, mediu, sănătate, educație - activități extrașcolare, tineret și sport.

În ceea ce privește domeniul "agricultură" prevăzut la capitolului 4: „Competențele propuse pentru descentralizare”, secțiunea 4.1. „Domeniul agricultură”, alin. (5) din Hotărârea Guvernului nr. 229/2017, se vizează analizarea oportunității transferului la nivelul județelor al competențelor privind implementarea politicilor naționale și reglementărilor în domeniul agriculturii și dezvoltării rurale, exercitate în prezent de:

- directiile pentru agricultură județene, respectiv a municipiului București;
- oficiile pentru studii pedologice și agrochimice județene;
- serviciile regionale aflate în subordinea Agenției Naționale pentru Pescuit și Acvacultură;

Procesul de transfer al unor competențe ale administrației publice centrale în domeniul agriculturii către autoritățile administrației publice locale a fost inițiat prin înființarea Camerelor agricole județene rezultate prin reorganizarea oficiilor de consultanță agricolă, ca instituții publice descentralizate, cu personalitate juridică, în subordinea consiliilor județene.

În luna august 2016, având în vedere faptul că acest proces de decentralizare a creat sincope majore în eficientizarea furnizării în teritoriu a serviciilor din sfera administrației publice centrale în domeniul agricultură, respectiv a îmbunătățirii comunicării cu beneficiarii (agricultorii), s-a luat decizia preluării Camerelor agricole din subordinea consiliilor județene în subordinea Ministerului Agriculturii și Dezvoltării Rurale, potrivit *prevederilor Legii nr. 157/2016 privind unele măsuri pentru reorganizarea unor structuri aflate în subordinea/coordonarea Ministerului Agriculturii și Dezvoltării Rurale.*

Prin Legea nr.157/2016, Direcțiile pentru Agricultură Județene și a municipiului București s-au reorganizat, prin preluarea activității, patrimoniului și personalului direcțiilor pentru agricultură județene și a municipiului București, caselor agronomului, compartimentelor funcționale din subordinea Direcției monitorizare inspecții, verificare și control din cadrul Ministerului Agriculturii și Dezvoltării Rurale, precum și ale camerelor agricole județene, structuri care s-au desființat.

Ulterior, prin Hotărârea Guvernului nr.229/2017 privind Strategia Generală de Descentralizare, se propune analiza transferului unor competențe ale structurilor din subordinea Ministerului Agriculturii și Dezvoltării Rurale (MADR) la autoritățile administrației publice locale de la nivelul județelor.

Strategia vizează analiza oportunității transferului la nivelul județelor a competențelor privind implementarea politicilor naționale și reglementărilor în domeniul agriculturii și dezvoltării rurale, exercitate în prezent de: Direcțiile pentru Agricultură Județene, respectiv a municipiului București, Oficiile pentru Studii Pedologice și Agrochimice județene și Serviciile regionale aflate în subordinea Agenției Naționale pentru Pescuit și Acvacultură.

II. OBIECTIVE

Analiza de impact privind descentralizarea competențelor exercitate de Ministerul Agriculturii și Dezvoltării Rurale către autoritățile administrației publice locale la nivel județean vizează oportunitatea transferului la nivelul județelor a competențelor privind implementarea politicilor naționale în domeniul agriculturii și dezvoltării rurale exercitate în prezent de:

- Direcțiile pentru agricultură județene, respectiv a municipiului București;
- Oficiile de studii pedologice și agrochimice județene;
- Serviciile regionale aflate în subordinea Agenției Naționale pentru Pescuit și Acvacultură;

III. PREZENTARE SINTETICĂ

Analiza de impact privind descentralizarea competențelor exercitate de Ministerul Agriculturii și Dezvoltării Rurale către autoritățile administrației publice locale la nivel județean a fost elaborată pe baza următoarei structuri:

1. Introducere, context;

Scurtă descriere a evoluției procesului de descentralizare sectorială

2. Identificarea competențelor aflate în proces de descentralizare:

2.1. enumerarea competențelor exercitate de administrația publică centrală, inclusiv serviciile publice deconcentrate ale ministerelor și ale celorlalte organe ale administrației publice centrale din subordinea Guvernului;

2.2. pentru fiecare dintre competențele identificate se vor preciza: sursele de finanțare (de exemplu: bugetul de stat, bugetele unităților administrativ-teritoriale, alte surse), resursele umane, materiale și patrimoniale utilizate în vederea exercitării acestor competențe.

2.3. Evaluarea aspectelor referitoare la starea de fapt existentă:

- a) instituțiile, unitățile administrativ-teritoriale implicate;
- b) prezentarea sintetică a raportului de evaluare (cadrul juridic aplicabil, istoric, scop și obiectivele fazei-pilot), după caz.

3. Identificarea legislației care reglementează modul de exercitare a competențelor identificate.

4. Descrierea provocărilor, a problemelor majore din punctul de vedere financiar și administrativ pentru autoritatea administrației publice centrale și locale, a serviciului public deconcentrat în exercitarea competențelor identificate în cadrul procesului de descentralizare. Prezentarea aspectelor pozitive și negative constatate în procesul de exercitare a acestor competențe, precum și aspectele care periclitizează exercitarea lor în condiții de eficiență.

5. Prezentarea datelor și informațiilor cu privire la:

- a) acte normative necesare a fi modificate;
- b) beneficii realizate;
- c) costurile estimate;
- d) analiza privind resursele care fac obiectul transferului în cadrul procesului de descentralizare. Resursele și costurile (atât din punct de vedere financiar, cât și administrativ) alocate/utilizate: resurse umane, materiale și financiare;
- e) riscurile asociate transferului de competențe;
- f) măsuri pentru înlăturarea riscurilor;
- g) relația cu beneficiarii direcți ca urmare a exercitării competențelor testate:
 - grad de informare/publicitate;
 - satisfacția privind calitatea serviciilor;
 - respectarea drepturilor consumatorilor etc.;
- h) impactul descentralizării la nivel sectorial asupra domeniilor aflate în conexiune instituțională.

6. Formularea de concluzii și recomandări cu privire la continuarea procesului de descentralizare sectorială

7. Alte informații relevante

III. 1. OFICIILE PENTRU STUDII PEDOLOGICE ȘI AGROCHIMICE JUDEȚENE (OSPA)

OSPA - sunt instituții publice cu personalitate juridică, finanțate din venituri proprii și finanțate de la bugetul de stat prin bugetul MADR care alocă fonduri pentru finanțarea cheltuielilor anuale necesare elaborării studiilor pedologice și agrochimice și sistemului național și județean de monitorizare sol-teren pentru agricultură și sol-vegetație forestieră pentru silvicultură, precum și participării la organisme internaționale de specialitate. Aceste structuri se află în subordinea Direcțiilor pentru Agricultură Județene și funcționează ca organe tehnice de specialitate a MADR, având ca obiect de activitate: studii, cercetări și analize de sol, plante și apă.

Atribuțiile și competențele OSPA au fost enumerate în analiza de impact.

Din analiza oportunității transferului competențelor deținute în prezent de Oficiile de Studii Pedologice și Agrochimice către autoritățile administrației publice locale de la nivelul județelor s-au evidențiat următoarele disfuncționalități/riscuri care pot genera sincope semnificative în buna derulare a activității OSPA și care reprezintă provocări majore în eventualitatea transferării acestora în subordinea Consiliilor Județene, precum:

-punerea în pericol/imposibilitatea realizării și derulării de către MADR, a programelor, rapoartelor, actelor normative, etc care au la bază datele și informațiile rezultate în urma elaborării studiilor/analizelor OSPA (datorită dificultăților majore pe care le vor avea structurile organizatorice constituite la nivel central în procesul de colaborare și comunicare eficientă cu toate OSPA, în vederea adoptării celor mai bune decizii fundamentate pe date științifice în domeniul științei solului);

-lipsa acurateții datelor și informațiilor necesare realizării Sistemului național de monitorizare sol-teren și a Băncii de date pedologice pentru agricultură, ca urmare a pierderii coordonării tehnice a OSPA de către MADR;

-efectele negative majore în monitorizarea stării solurilor din România, mai ales în condițiile mondiale privind politicile de deșertificare și poluare, care ar pune în pericol siguranța alimentară, parte componentă a siguranței naționale;

-abordări neunitare ale celor 37 de OSPA privind realizarea studiilor pentru amenajamentele pastorale, cu implicații negative la nivel național asupra acordării subvențiilor către fermieri, cât și asupra gradului de absorbție a fondurilor europene puse la dispoziția României;

-dificultăți majore de asigurare a resurselor financiare pentru monitoring și studii de amenajamente pastorale, în condițiile în care, pe baza de contracte încheiate cu DAJ, finanțarea OSPA se face de la bugetul MADR prin bugetele fiecărei DAJ;

-costuri suplimentare nejustificate pentru înființarea de OSPA și în celelalte județe în care nu exista, mai ales în situația în care cele 4 județe în care nu este înființată OSPA, sunt deservite în prezent, eficient de către alte OSPA din județele învecinate;

-riscuri generate de lipsa de experiență a autorităților administrației publice locale în domeniul calitatii solului care pot duce la apariția unor decizii și măsuri care nu vor satisface în totalitate nevoile reale care decurg din executarea competențelor transferate;

-disfuncționalități în asigurarea logisticii necesare bunei derulări a activității, deoarece, cu excepția a 7 imobile, restul imobilelor în care funcționează și au dotarea de laborator OSPA nu se află în proprietatea acestora;

-pierderea de specialiști formați în timp îndelungat (există riscul ca aceștia să nu se mai regasească în noile organigrame, iar baza de date OSPA să devină vulnerabilă, încalcându-se clauzele contractuale de confidențialitate prevăzute în contractele de realizare a documentațiilor tehnice);

Având în vedere faptul că, în urma analizei nu au fost identificate măsuri suficient de eficiente pentru înlăturarea acestor disfuncționalități/riscuri considerăm că o eventuală descentralizare a celor 37 de OSPA în coordonarea Consiliilor Județene nu este eficientă și oportună.

III.2.SERVICIILE REGIONALE ALE AGENȚIEI NAȚIONALE PENTRU PESCUIT ȘI ACVACULTURĂ (ANPA)

Agenția Națională pentru Pescuit și Acvacultură reprezintă, în temeiul Legii nr.317/2009 pentru aprobarea Ordonanței de urgență a Guvernului nr. 23/2008 privind pescuitul și acvacultura cu modificările și completările ulterioare, instituția publică de interes național, organ de specialitate al administrației publice centrale, cu personalitate juridică, finanțată integral de la bugetul de stat, care funcționează în subordinea MADR.

ANPA are în teritoriu 5 Servicii Regionale - SR Muntenia, SR Moldova, SR Transilvania, SR Oltenia, SR Tulcea și o Direcție - Direcția Politici și Inspectii Maritime cu sediul la Constanța.

Atribuțiile și competențele serviciilor regionale ale ANPA exercitate prin servicii regionale fără personalitate juridică din: Moldova, Muntenia, Oltenia, Transilvania, Tulcea și Direcția Politici și Inspectii Maritime Constanța, au fost enumerate în analiza de impact.

În ceea ce privește atribuțiile de control și inspecții și colectare de date (inclusiv emiterea licențelor și autorizațiilor de pescuit comercial) desfășurate și de către personalul din cadrul serviciilor regionale ANPA, acestea nu fac obiectul transferului de competențe.

Precizăm că serviciile regionale nu au personalitate juridică, în consecință nu au patrimoniu propriu și nu administrează active așa cum sunt menționate în Hotărârea Guvernului nr.1705/2006 pentru aprobarea inventarului centralizat al bunurilor din domeniul public al statului.

Din analiza oportunității transferului competențelor deținute în prezent de Serviciile regionale ale Agenției Naționale pentru Pescuit și Acvacultură (ANPA), către autoritățile administrației publice locale de la nivelul județelor s-au evidențiat următoarele disfuncționalități/riscuri care pot genera sincope majore în buna derulare a activității ANPA, precum:

- riscul ca România să nu mai aibă capacitatea administrativă necesară îndeplinirii responsabilităților asumate ca Stat Membru și continuării proiectelor aflate în derulare, ceea ce va atrage pierderi ale fondurilor nerambursabile aferente Programului Operațional pentru Pescuit și Afaceri Maritime 2014 - 2020 și ale Programului pentru Acvacultură și Pescuit 2021-2027;

- provocări în realizarea unei descentralizări unitare a serviciilor ANPA sub coordonarea Consiliilor Județene de la nivelul fiecărui județ (imposibilitatea de funcționare tehnică) întrucât acestea sunt organizate la nivel regional și același personal deservește mai multe județe.În urma unei eventuale descentralizări a acestora la nivelul Consiliilor Județene ar trebui înființate servicii ANPA în fiecare județ, lucru care pe lângă faptul că ineficient, ar genera costuri suplimentare nejustificate față de cele actuale (de personal, echipamente tehnice și de inspecție, etc), implicând resurse umane, materiale și financiare de la nivelul Consiliilor Județene;

- provocări în realizarea unei departajări clare a competențelor de control, inspecții (care nu fac obiectul Hotărârii Guvernului nr. 229/2017) pentru că în prezent personalul de la nivelul serviciilor regionale ANPA exercită concomitent atribuții de inspecție și control, colectare date, contribuind activ la realizarea și elaborarea documentelor de politici publice în domeniul pescuitului, acvaculturii, procesării și comercializării peștelui.

În acest context, trecerea acestor structuri cu personal care exercită doar atribuții de implementare, în coordonarea Consiliilor Județene este practic imposibilă, iar ANPA, pentru a-și putea îndeplini obligațiile față de UE și de alte organisme internaționale și pentru a putea funcționa în continuare eficient în România are nevoie ca aceste structuri din teritoriu să fie coordonate de la nivel central;

- competențele exercitate de către serviciile regionale (structuri vizate de Hotărârea Guvernului nr. 229/2017) se află în strânsă corelare cu competențele exercitate de personalul ANPA la nivel central (structură care nu este vizată de Hotărârea Guvernului

nr. 229/2017), o eventuală trecere a serviciilor regionale ANPA în subordinea CJ-urilor ar determina sincope grave în reglementarea și administrarea domeniului pescuitului și acvaculturii din România;

-împosibilitatea realizării Planului National Strategic Multianual pentru Acvacultură, care este condiționalitate pentru POPAM 2014-2020 și care este în elaborare pentru Programul pentru Acvacultură și Pescuit 2021-2027;

- în prezent activitățile întreprinse pentru implementarea obiectivelor PCP sunt finanțate de la bugetul de stat și rambursate de către Comisia Europeană prin FEPAM către ANPA, o eventuală descentralizare a acestora sub coordonarea Consiliilor Județene ar crea sincope grave în finanțarea exercitării atribuțiilor ANPA la nivel regional;

-județele nu dispun de personal calificat în domeniul pescuitului și acvaculturii, iar personalul ANPA nu poate să-și aduca la îndeplinire responsabilitățile profesionale decât într-un cadru profesional, asigurat de către personalul propriu pregătit permanent în acest sens prin sesiunile de instruire organizate anual și finanțate din fonduri nerambursabile.

Formarea personalului în acest domeniu preponderent tehnic, implică un proces laborios, de durată, timp în care, datorită lipsei de pregătire în domeniu, s-ar putea produce sincope severe în derularea activității serviciilor regionale ale ANPA; la ora actuală este necesar să se demareze acțiuni coordonate la nivel MADR și Guvern în vederea promovării instituțiilor de învățământ superior care au domenii de formare pescuit și acvacultură pentru a se pregăti generații noi de specialiști.

-în cazul în care aceste competențe ar fi descentralizate, împreună sau separat, îndeplinirea obligațiilor asumate de România ca stat membru al Uniunii Europene și implementarea prevederilor legislative aflate în discuție la acest moment în cadrul grupurilor de lucru ale Comisiei va deveni imposibilă, ceea ce va atrage implicit sancționarea României;

-dificultăți în îndeplinirea responsabilităților asumate în fața Comisiei Europene (Elaborarea Planului Național de colectare Date cu sprijinul institutelor de cercetare pe baza unui contract finanțat din fonduri europene, prin care reprezentanții în teritoriu ai agenției sunt responsabili de asistența acordată agenților economici în colectarea și prelucrarea primară a datelor -anual, ANPA are obligația de a întocmi și transmite Raportul anual de colectare date către Comisie, Raportul anual privind activitatea flotei de pescuit, Rapoartele periodice de monitorizare, etc.).

Totodată, în anul 2019 a fost agreat cu Comisia Europeană un nou plan de acțiune, aprobat prin Decizia CE nr. 1633/2020, urmare a celui stabilit prin Decizia CE nr. 9502/2014 de remediere a deficiențelor sistemului de control al pescuitului în România. Acest plan prevede termene clare de raportare a măsurilor luate de România pentru soluționarea problemelor identificate, în special prevederi neimplementate încă ale PCP și ale Regulamentelor privind Controlul nr. 1224/2009, respectiv 404/2011. Față de planul anterior, neimplementarea fiecărei acțiuni agreate în termenul stabilit va atrage după sine sancțiuni României.

Având în vedere faptul că, însăși Comisia Europeană a recunoscut progresele realizate de România în ceea ce privește controlul, inspecția și colectarea de date, lucru confirmat și în concluziile rapoartelor cercetătorilor în privința redresării stocurilor de pește din Marea Neagră și apele continentale, și că urmare analizei nu au fost identificate măsuri suficient de eficiente pentru înlăturarea acestor disfuncționalități/riscuri considerăm că o eventuală descentralizare a serviciilor regionale ale ANPA în coordonarea CJ-urilor nu este eficientă și oportună.

III.3.DIRECȚIILE PENTRU AGRICULTURĂ JUDEȚENE, RESPECTIV A MUNICIPIULUI BUCUREȘTI (DAJ)

Conform Hotărârii Guvernului nr. 30/2017 privind organizarea și funcționarea Ministerului Agriculturii și Dezvoltării Rurale, precum și pentru modificarea art. 6 alin. (6) din Hotărârea Guvernului nr. 1.186/2014 privind organizarea și funcționarea Autorității pentru Administrarea Sistemului Național Antigrindină și de Creștere a Precipitațiilor cu modificările și completările ulterioare, Direcțiile pentru agricultură județene și a municipiului București - servicii publice deconcentrate, reprezintă structuri care funcționează în subordinea Ministerului Agriculturii și Dezvoltării Rurale.

Atribuțiile și competențele DAJ-urilor, stabilite prin Hotărârea Guvernului nr.860/2016 *privind organizarea, funcționarea și stabilirea atribuțiilor direcțiilor pentru agricultură județene și a municipiului bucurești*, au fost enumerate în analiza de impact.

Din analiza oportunității transferului competențelor deținute în prezent de Direcțiile pentru agricultură județene și a municipiului București, către autoritățile administrației publice locale de la nivelul județelor s-au evidențiat următoarele disfuncționalități/riscuri care pot genera sincope semnificative în buna derulare a activității DAJ-urilor și care reprezintă provocări majore în eventualitatea transferării acestora în subordinea Consiliilor Județene, precum:

- experiența descentralizării camerelor agricole către Consiliile Județene care s-a dovedit a fi nefuncțională, fiind necesare ulterior, multiple eforturi pentru a remedia parțial disfuncționalitățile create de procesul de descentralizare;

- imposibilitatea îndeplinirii obligațiilor ce decurg din Regulamentele și Directivele europene și declanșarea eventualelor proceduri de infringement în condițiile transferului acestor atribuții la autoritățile locale;

- faptul că o eventuală descentralizare a DAJ-urilor la CJ-uri ar determina sincope grave în implementarea programelor deja aprobate, în derularea cărora DAJ-urile au un rol extrem de important și pentru care au primit competențe sporite privind gestionarea, monitorizarea și plata subvențiilor de la bugetul național pentru programe multianuale de susținere pentru produse agricole (de ex:Programul de susținere a culturii de tomate în spații protejate, Programul de sprijin suine rasele Bazna și Mangalita, Programul de susținere a producției de usturoi)

Mai mult, unele dintre aceste programe au fost lansate recent, în această situație fiind esențial ca, MADR să întreprindă toate demersurile necesare asigurării coordonării și condițiilor optime pentru implementarea cu succes a acestora.

În plus, actuala structură a DAJ-urilor are în prezent capacitatea de a asigura logistica necesară unei bune implementări a acestora.

- imposibilitatea de a acționa rapid, eficient și unitar la nivel local în situații de criză precum situația recentă privind pandemia de COVID-19 precum și răspândirea virusului pestei porcine africane (această situație a demonstrat importanța existenței unui sistem de coordonare și comunicare eficient și centralizat, în vederea gestionării și intervenției urgente în cazul unor astfel de crize);

- crearea unor sincope sau imposibilitatea realizării și derulării de către ministerul de resort a programelor, rapoartelor, actelor normative, etc care au la baza datele și informațiile furnizate de DAJ;

- creșterea excesivă a birocrăției și a ierarhizării ca urmare a extinderii perioadei de avizare a actelor normative elaborate la nivel central care reglementează domeniul de activitate al DAJ;

- distorsiuni ale fluxurilor informaționale privind colectarea, prelucrarea, stocarea și diseminarea datelor operative și statistice din domeniile de activitate ale ministerului, în conformitate cu legislația națională și comunitară;
- datorită lipsei de experiență a consiliilor județene în implementarea măsurilor de sprijin derulate prin PNDR 2014-2020 și POPAM 2014-2020 și schemele de plăți directe și ANT, există riscul implementării defectuoase a acestor programe;
- riscul informării greșite a fermierilor și nu numai, iar direcțiile de specialitate ale MADR ar fi solicitate pentru puncte de vedere pentru situații negestionate datorită lipsei de experiență;
- riscul neîndeplinirii atribuțiilor în ceea ce privește implementarea Directivei Nitrați la nivel local, cu sancțiuni financiare din partea UE;
- imposibilitatea îndeplinirii obligațiilor cu privire la obiectivele legate de schimbările climatice și de energie, precum și punerea în practică a Strategiei în domeniul biodiversității, care fac parte din agenda Europa 2020;
- dificultăți privind procedura de recunoaștere a grupurilor și organizațiilor de producători, respectiv neacordarea recunoașterii în termen legal prevăzut de legislația în domeniu;
- dificultăți cu privire la procedura de schimbare a categoriei de folosință a terenului;
- efectuarea cu întâziere a plăților către beneficiari, precum și proceduri anevoioase de recuperare a unor sume acordate în mod nelegal;
- implementarea defectuasă a obiectivelor majore vizate de Planul Național Strategic și prevăzute în Programul de Guvernare: susținerea fermelor de familie, finanțarea proiectelor integrate "De la fermă la consumator", investiții în dezvoltarea capacităților de procesare a produselor agro-alimentare, sprijinirea sectorului zootehnic, susținerea formelor asociative cu rol economic în vederea întăririi poziției acestora pe piață;

Având în vedere faptul că, în urma analizei nu au fost identificate măsuri suficient de eficiente de înlăturare a acestor disfuncționalități/riscuri considerăm că o eventuală descentralizare a DAJ-urilor în coordonarea CJ-urilor nu este eficientă și oportună.

IV. CONCLUZII

Având în vedere cele prezentate, precum și concluziile "*Analizei de impact privind descentralizarea competențelor exercitate de MADR către autoritățile administrației publice locale la nivel județean*" propunem:

- menținerea formei actuale de organizare, subordonare și de funcționare a Direcțiilor pentru Agricultură Județene și a municipiului București.
- menținerea formei actuale de organizare, subordonare și de funcționare a Oficiilor pentru Studii Pedologice și Agrochimice județene;
- menținerea formei actuale de organizare, subordonare și de funcționare a serviciilor regionale ale Agenției Naționale pentru Pescuit și Acvacultură.