Analiza Impactului de Reglementare

a proiectului Hotărârii Guvernului **pentru aprobarea proiectului de lege**

**cu privire la grupurile de acțiune locală**

|  |  |
| --- | --- |
| Titlul analizei impactului(poate conţine titlul propunerii de act normativ) | Proiectul Hotărârii Guvernului pentru aprobarea proiectului de lege cu privire la grupurile de acțiune locală  |
| Data: | 10.09.2020 |
| Autoritatea administraţiei publice (autor): | Ministerul Agriculturii, Dezvoltării Regionale și Mediului |
| Subdiviziunea: | Direcția politici și programe de dezvoltare rurală |
| Persoana responsabilă şi informaţia de contact: | Cîrlig Eugenia, consultant principalTel. 022-204-595, e-mail: eugenia.cirlig@madrm.gov.md  |
| Componentele analizei impactului de reglementare |
| 1. Definirea problemei  |
| ***a) Determinați clar şi concis problema şi/sau problemele care urmează să fie soluţionate.***Lipsa cadrului normativ de reglementare a activității grupurilor de acțiune locală (în continuare – GAL), organizație creată în bază de parteneriat teritorial, stabilit la nivel local între sectorul public, civic și antreprenorial, în scopul elaborării și implementării strategiilor de dezvoltare locală în cadrul Programului LEADER. ***b) Descrieți problema, persoanele/entităţile afectate și cele care contribuie la apariția problemei, cu justificarea necesității schimbării situaţiei curente şi viitoare, în baza dovezilor şi datelor colectate și examinate.***Republica Moldova reprezintă o țară cu o economie agrară, fondul funciar al căreia fiind de 3384.7 mii ha, dintre care 60,3 % constituie terenuri cu destinație agricolă. Populația țării de 3542,7 locuitori este distribuită în 1681 de localități (fără unitățile administrativ-teritoriale din stânga Nistrului). Peste jumătate din populația țării o constituie locuitorii mediului rural – 56.9 % sau 2015.2 mii persoane distribuită în 916 sate (comune) sau 2.2 mii persoane per sat/comună. Repartizarea populației pe localități este una neuniformă: spre exemplu, sate cu o populație mai mică de 10 mii locuitori și mai mare de 10 mii locuitori (s. Costești, r-nul Ialoveni sau s. Congaz, r-nul Comrat). Astfel, constatăm o fragmentare excesivă a populației, ceea ce constituie o situație caracteristică Republicii Moldova.Numărul mic al populației limitează resursele financiare, capacitatea administrativă și instituțională a administraţiei publice locale de a-și îndeplini domeniile proprii de activitate (art. 4 al Legii nr. 435/2006 privind descentralizarea administrativă). Aceasta presupune capacitate managerială redusă (dificultăți în angajarea personalului, având cunoștințele și abilitățile necesare), precum și costuri administrative pe cap de locuitor foarte mari. În același timp, experiența internațională demonstrează că unitățile cu o populație mai mică de 3000-5000 locuitori nu pot îndeplini responsabilități publice semnificative, ceea ce impune abordări regionale de grupare (clusterizare) a localităților pentru o dezvoltare mai eficientă a infrastructurii și asigurare a unor costuri optime de gestiune și întreținere. Progresul lent înregistrat de indicatorii ce denotă dezvoltarea rurală este influențat de un spectru larg de fenomene și procese interconectate, cum ar fi migrația în masă, scăderea ratei fertilității, îmbătrânirea populației, insuficiența serviciilor de bază, subdezvoltarea infrastructurii sociale, dar și lipsa locurilor de muncă. Majoritatea acestor procese au cauze mult mai adânci de ordin sistemic și societal, iar evoluția acestor fenomene denotă tendințe alarmante. Populația stabilă a Republicii Moldova, conform situației la 01.01.2019, a fost de 3,5 milioane persoane, în scădere faţă de aceeași perioadă a anului 2018 cu 4,8 mii persoane. Astfel, în 2018 se constată o creștere a populației în mediul urban (cu 1,09 %) și descreștere în mediul rural (cu 1,31 % față de 2016). Aceste schimbări au fost cauzate, în special, de sporul natural negativ al populației rurale şi migrației.Tabelul 1. Populația stabilă mii persoane, la 1 ianuarie 2019

|  |  |  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- |
|  |  | **2016** | **2017** | **2018** | **2019** | **dinamica** |
|  | **Total populație** | 3553.1 | 3550.9 | 3547.5 | 3542.7 | -0.29%**↓** |
| Pe sexe: | **Masculin** | 1709.1 | 1707.4 | 1705.3 | 1702.4 | -0.39%**↓** |
| **Feminin** | 1844 | 1843.5 | 1842.2 | 1840.3 | -0.20%**↓** |
| Pe medii: | **Urban** | 1511.1 | 1516.8 | 1521.9 | 1527.5 | **1.09%↑** |
| **Rural** | 2042 | 2034.1 | 2025.6 | 2015.2 | -1.31%**↓** |
| Pe grupe de vârstă: | **0-14 ani** | 567.6 | 567 | 564.3 | 559.8 | -1.37%**↓** |
| **15-59 ani** | 2392.9 | 2374 | 2353.6 | 2332.4 | -2.53%**↓** |
| **60+** | 592.6 | 609.9 | 629.9 | 650.5 | **9.77%↑** |

Sursa: BNSÎn prezent, Moldova se află în topul țărilor afectate de procesele migraționale. Migrația are loc în două direcții: internă (de la sat la oraș sau de la oraș la sat) și externă (pentru muncă, scop educațional, afaceri sau turism). Fluxurile migratorii din mediul rural în mediul urban deţin cea mai mare pondere în structura migrației interne și constituie 35 % din populația migratoare față de 14 % din urban în rural.Astfel, zonele rurale din Republica Moldova se confruntă cu provocări deosebite în ceea ce privește dezvoltarea, locurile de muncă și durabilitatea. Ca și în restul Europei, zonele rurale sunt extrem de diverse, variind de la zonele rurale care suferă de depopulare și declin, pînă la zonele periurbane aflate sub presiune din ce în ce mai mare din centrele urbane.Pe lângă spectrul îngust al ocupațiilor şi meseriilor solicitate în mediul rural, o altă problema este şi infrastructura socială degradată şi subdezvoltată, care inevitabil determină o calitate a vieții net inferioară celei din mediul urban. Discrepanțe mari se observă și la capitolul privind gradul de dotare al locuințelor pe comodități. În 2018, cota populației din mediul rural cu acces la servicii publice este devansată semnificativ de populația din mediul urban, deși în structura populației predomină cea din mediul rural (56,9%). Astfel, în perioada analizată, doar 6,2% din populația rurală au beneficiat de servicii de salubrizare, câte 51,5% și 52,2%, respectiv, dețin acces la rețeaua publică de canalizare și apeduct. Ponderea populației cu grup sanitar în interiorul locuinței în mediul rural este nesemnificativă și constituie doar 18,8 % din populația rurală. Totodată, accesul inegal al populației la infrastructură este considerat un factor care afectează ocuparea, în special nonagricolă, în mediul rural. Iar infrastructura de proastă calitate la nivel local impune anumite constrângeri de dezvoltare a sectorului de afaceri. Toate acestea reduc șansele pentru crearea noilor locuri de muncă la nivel local și conduc la creșterea fluxurilor de mobilitate internă a forței de muncă din comunitățile fără o infrastructură dezvoltată spre cele cu o infrastructură dezvoltată, care au servicii de primă necesitate, cum ar fi cele sociale.**Figura 2: Accesul la serviciile publice și infrastructura publică de bază, 01.01.2019, %**Sursa: BNSDezvoltarea infrastructurii serviciilor este strategic importantă atât pentru creșterea economică, cât și pentru asigurarea unui control al stării de sănătate a populației, în special în mediul rural. Iar starea de sănătate ține direct de accesul populației la apă potabilă și sanitație. Lipsa rețelelor de canalizare și prezența fântânilor afectate mărește pericolul latent al bolilor cauzate de consumul apei în rândul populației. Dacă calitatea educației determină în mare măsură calitatea vieții și creează oportunități pentru creștere ­­­profesională, toți elevii trebuie să beneficieze de acces la școli cu un sistem centralizat de alimentare cu apă și bloc sanitar în încăpere. Așa încât calitatea apei potabile și condițiile igienice din instituțiile de învățământ să nu mai fie un impediment în evoluția sănătoasă a copiilor, viitoarea resursă umană a țării.Accesul limitat, ineficiența și calitatea proastă a serviciilor publice, precum educația, sănătatea, transportul și apa au contribuit la excluziunea socială, sărăcia persistentă și vulnerabilitatea la șocuri a populației din mediul rural. În combinație cu factorii economici, accesul limitat la serviciile publice și infrastructura publică subdezvoltată reprezintă principala cauză a stagnării dezvoltării mediului rural. În prezent, intervențiile orientate în acest sens nu adresează decât parțial sau secvențial proiecte ce vizează îmbunătățirea nivelului de muncă și trai în mediul rural, respectiv, progresul în această direcție este lent și izolat. Menținerea aceluiași ritm și lipsa intervenției din partea statului marchează atât evoluția celorlalte sectoare ale economiei, precum și bunăstarea per ansamblu a populației, care în contextul condițiilor precare din mediu rural și a unor servicii publice slab dezvoltate se orientează spre emigrare.De altfel, implementarea programului LEADER în Republica Moldova vine drept un răspuns la prioritățile și obiectivele stabilite în cadrul documentelor de planificare strategică a sectorului agricol și de dezvoltare rurală, menționate în Strategia Națională de Dezvoltare Agricolă și Rurală (SNDAR) pentru anii 2014-2020. LEADER este un instrument de dezvoltare rurală teritorială al UE și face parte din politica de dezvoltare rurală a UE (5-7% fondurilor de dezvoltare rurală și agriculturii sunt direcționate pentru Programul LEADER). Abordarea LEADER este implementată atât în țările membre, cât și în țările asociative, creând o bază pentru reinventarea zonelor rurale și asigurând creșterea economică durabilă la nivel local, inclusiv, prin diversificarea activităților non-agricole. Principalul element al funcționării abordării LEADER este parteneriatul intersectorial teritorial în componența căruia intră reprezentanții a trei sectoare din localitățile învecinate: public, antreprenorial și civic, care activează pe un teritoriu definitivat, gestionând și administrând procesele de dezvoltare locală pe baza Planului Strategic de Acțiune (inclusiv finanțarea intervențiilor de dezvoltare), asigurând relația cu autoritățile publice centrale și/sau organizațiile internaționale. Acest Parteneriat teritorial este denumit Grup de Acțiune Locală (GAL).Obiectivul major al programului LEADER și activității GAL-urilor constă în dezvoltarea economică al microregiunilor, creșterea nivelului de trai și facilitarea diminuării excluziunii sociale, prin dezvoltarea și implementarea unor strategii la nivel microregional cu implicarea unui spectru larg de părți interesate, printre care autoritățile publice locale, reprezentanții sectorului antreprenorial și civic.În acest sens, GAL-urile, în baza strategiilor sale de dezvoltare locală, facilitează procesele de dezvoltare locală, prin dezvoltarea și finanțarea proiectelor de mică valoare, dar cu impact semnificativ la nivel local. Crearea și asigurarea funcționalității GAL-lor și, în special, determinarea formei juridice optime a acestor grupuri reprezintă o adevărată necesitate. Astfel, au fost determinate, în rezultatul analizei, trei scenarii posibile de formalizare a organizării juridice a GAL-urilor, și anume: *i)* ***Status Quo*** *– renunțarea la careva modificări legislative, în vederea instituționalizării GAL-lor;**ii)* ***Modificarea Legii cu privire la organizațiile necomerciale*** *prin introducerea dreptului APL-urilor de participare în calitate de fondator al organizațiilor necomerciale;* *iii)* ***Aprobarea legii speciale privind GAL-urile****, care să reglementeze statutul și toate aspectele de natură administrativă și juridică a acestora.* Analizând toate cele 3 scenarii, Ministerul Agriculturii, Dezvoltării Regionale și Mediului a concluzionat, că soluția cea mai optimă pentru Republica Moldova, în condițiile reale ale acesteia, este aprobarea legii speciale privind grupurile de acțiune locală.Mai mult ca atât, în procesul de modificare a Legii nr. 276/2016 cu privire la principiile de subvenționare în dezvoltarea agriculturii și mediului rural și a art. 14 din Legea nr. 436/2006 privind administrația publică locală (inițiativă legislativă) privind includerea măsurii LEADER în procedura de subvenționare din partea statului din sursele Fondului Național de Dezvoltare a Agriculturii și Mediului Rural (FNDAMR), Ministerul Justiției, la fel, a sugerat propunerea de elaborare a unei legi speciale în acest sens. Așa dar, necesitatea elaborării și promovării proiectului de lege cu privire la grupurile de acțiune locală a fost determinată la etapa operării modificărilor produse prin Legea nr. 17 din 20 februarie 2020 în Legea nr. 276/2016 cu privire la principiile de subvenționare în dezvoltarea agriculturii și mediului rural și completarea alineatului (2) art. 14 din Legea nr. 436/2006 privind administrația publică locală cu litera i2), care prevede una din competenţele de bază ale consiliilor locale și anume: ”decide, în condițiile legii, cu scopul dezvoltării locale, înființarea organizațiilor necomerciale care sunt create în bază de parteneriat teritorial, stabilit la nivel local între sectorul public, civic și antreprenorial, cu statut de persoană juridică, nonprofit, denumite grupuri de acțiune locală, precum și poate stabili suport financiar în cazul cheltuielilor bugetare;”. Aceste modificări se referă la crearea Programului de Stat LEADER, finanțat din surse publice cu o valoare de până la 5 % din FNDAMR. Mecanismul de funcționare a abordării LEADER este bazat pe GAL-uri, care reprezintă parteneriate intersectoriale formate din reprezentanți ai sectorului public, civic și antreprenorial. Actualmente, GAL-le nu sunt înregistrate în calitate de persoane juridice din lipsa reglementării acestei forme speciale de organizare în cadrul legal al Republicii Moldova. Prin urmare, proiectul de lege propus vine drept o soluție pentru înregistrarea și reglementarea activității GAL-lor în Republica Moldova.***c) Expuneți clar cauzele care au condus la apariţia problemei.***Abordarea LEADER se implementează în Republica Moldova de la sfârșitul anului 2015 cu sprijinul oferit de către partenerii de dezvoltare (Uniunea Europeană, Polonia, Elveția, SUA, Marea Britanie, România, Estonia, Republica Cehă, și alții) în colaborare cu Ministerul Agriculturii Dezvoltării Regionale și a Mediului (MADRM). În Republica Moldova există 32 de GAL-uri, în care sunt implicate aproximativ 350 de unități administrativ-teritoriale (35% din zonele rurale) și aproximativ 1100 de instituții/organizații locale, inclusiv și APL-urile. GAL-urile se află la diferite etape de dezvoltare: unele GAL-uri sunt în proces de creare, altele deja au implementat/implementează proiecte de dezvoltare locală.În anul 2018, GAL-urile au reușit să implementeze aproximativ 160 de microproiecte cu bugetul total de cofinanțare din sursele externe de aproximativ 7.000.000 MDL din sursele EuropeAid, PolishAid, Ambasada Marei Britanii.În anul 2019, GAL-urile au implementat aproximativ 200 de microproiecte cu bugetul total de cofinanțare din sursele externe de aproximativ 10.000.000 MDL (PolishAid, USAID).În anul 2020, GAL-urile au implementat aproximativ 350 de microproiecte cu bugetul total de cofinanțare din sursele externe de aproximativ 20.000.000 MDL (EuropeAid, PolishAid). Proiectele susținute de GAL-uri sunt proiecte implementate de reprezentanții a trei sectoare – public,antreprenorial și civic. Un accent deosebit este pus pe dezvoltarea economică a teritoriului GAL (celpuțin 50% din finanțările oferite sunt pentru dezvoltarea economică). Proiectele implementate de GAL-urile au fost supuse unui control de mediu și tehnic pentru asigurarea calității acestora.Experiența de implementare demonstrează, că finanțarea din partea GAL a fost un imbold important pentru dezvoltarea economică. Implicarea financiară din partea beneficiarilor – bugetul contribuției proprii (doar financiare) din partea beneficiarilor cumulativ fiind de 2 ori mai mare decât finanțarea obținută din partea GAL. Altfel spus, fiecare leu investit prim mecanistul LEADER este multiplicat prin contribuția locală și contribuie la dezvoltare economică și îmbunătățirea condițiilor de trai în zonele rurale.Însă, problema majora în activitatea GAL-urilor rămâne faptul, că acestea nu sunt înregistrate în calitate de persoane juridice, din lipsa cadrului legal ce oferă reglementare în acest sens. Astăzi pentru funcționare GAL-urile aplică o altă soluție alternativă - ”Organ responsabil” – selectează un membru GAL (Asociație Obștească), care funcționează din numele și în interesul GAL. Aceasta soluție este în conformitate cu criteriile abordării LEADER valabile pentru UE - Regulamentul NR. 1303/2013 UE. Totuși, aceasta soluție este doar o soluție temporară și nu poate constitui o bază pentru funcționalitatea GAL-urilor. Unica soluție pentru asigurarea durabilității de funcționare, credibilității în fața organelor de stat și ale partenerilor de dezvoltare este reglementarea GAL-urilor în calitate de o formă juridică specială. O practică asemănătoare există în mai multe țări ale UE, spre exemplu, Polonia.Finanțările obținute variază substanțial în materie de donator și experiența GAL-urilor în implementarea proiectelor, dar prezența acestora denotă credibilitatea și funcționalitatea entităților, cât și încrederea partenerilor de dezvoltare în aceste forme de cooperare și în eficiența mecanismelor respective în redresarea dezvoltării rurale și abilitarea economică a populației din aceste zone.Deși în Republica Moldova nu există un program de finanțare din surse publice a GAL-urilor, iar unica oportunitate de finanțare reprezintă obținerea fondurilor din surse externe, se poate constata că majoritatea din cele peste 32 de GAL-uri din Republica Moldova au reușit să-și construiască o identitate la nivel local (de microregiune), să elaboreze strategii de dezvoltare locală și își desfășoară activitatea în scopul identificării surselor de finanțare pentru implementarea Strategiei.***d) Descrieți cum a evoluat problema şi cum va evolua fără o intervenție.*****Abordarea LEADER și GAL-le** au demonstrat pe parcursul anilor capacitate deplină de administrare și valorificare a surselor financiare acordate de către partenerii de dezvoltare, destinate pentru dezvoltarea unei microregiuni, pe care este amplasat GAL-ul. Pe parcursul ultimilor trei ani GAL-urile au implementat/implementează acțiuni pentru dezvoltare locală economică și socială, fapt prin care abordarea LEADER și GAL-urile au căpătat încrederea instituțiilor statului. Astfel, pentru asigurarea susținerii GAL-urilor și funcționalității Programului LEADER din surse publice au fost promovate și adoptate următoarele amendamente la legislația în vigoare:* perfectarea modificărilor la Legea Nr. 276/2016 cu privire la principiile de subvenționare în dezvoltarea agriculturii și mediului rural prin introducerea unei măsuri noi de sprijin pentru subvenționarea implementării strategiilor a GAL-lor, începând cu anul 2021, până la 5% din FNDAMR;
* Perfectarea modificărilor la Legea nr. 436 din 28.12.2016 cu privire la administrația publică locală prin introducerea posibilității de asociere a sectorului public cu sectorul antreprenorial și civic în cazul în care aceasta asociere reprezintă GAL.

Totodată, având în vedere că în RM nu există cadrul normativ pentru înregistrarea GAL-lor, MADRM, în februarie 2020, a lansat procedura de elaborare a legii speciale privind grupurile de acțiune locală.Concomitent a evoluat și sprijinul acordat din partea partenerilor de dezvoltare pentru GAL-uri, bugetul anual acordat pentru acestea fiind în permanentă creștere, fapt care se datorează consolidării încrederii în capacitățile GAL-urilor de inițiere și administrare a proceselor de dezvoltare locală.Pentru anii 2021- 2023 se planifică și se negociază suportul din sursele externe în valoarea de aproximativ 5 – 7 mln EUR pentru consolidarea abordării LEADER și GAL-urilor din RM. O parte din acest suport este un suport flexibil, ce poate fi valorificat pentru sprijin instituțiilor statului (MADRM si AIPA) pentru implementarea eficienta a Programului LEADER în RM și crearea sinergiei cu sursele acestuia, punerea în aplicare a Legii privind GAL-urile și acoperirea acelor necesitați care nu pot fi acoperite din surse publice. Partenerii de dezvoltare ce vor oferi suport sunt Uniunea Europeană, Polonia, USAID. În luna august PolishAid și USAID au semnat contractul de finanțare a Proiectului LEADER în RM cu valoare totală de 3 mln USD pentru implementare în 2020 - 2023. LEADER și susținerea GAL-urilor vor face parte din programul Uniunii Europene, ”EU4Moldova: local communities”, fiind unul din compartimentele Programului, care se află acum la etapa de conceptualizare (se preconizează implementarea din 2021-2022 cu bugetul aproximativ pentru componenta LEADER de aproximativ 1,5 mln EUR). Pe lângă aceasta este în derulare proiectul finanțat de Uniunea Europeană și Polish Aid pentru dezvoltare rurală prin abordarea LEADER (2020-2021 cu bugetul de aproximativ 1,5 mln EUR).Pe 1 septembrie 2020 a început implementarea Proiectului Twining finanțat de către UE, în cadrul căruia va fi oferit suport pentru MADRM și AIPA, inclusiv și în ceea ce privește implementarea Programului LEADER.În anii 2021 – 2022 se planifică extinderea numărului GAL-urilor și teritoriilor acoperite de inițiativa LEADER. Se estimează că până la sfârșitul anului 2021 GAL-urile vor acoperi aproximativ 75% din teritoriul țării, creând astfel un sistem de absorbție și implementare a acțiunilor pentru dezvoltarea zonelor rurale. Constatăm, că GAL-urile nu doar există, funcționează și acoperă peste 35 % din teritoriul țării, posedă un istoric de funcționare, dar și este în permanentă creștere numărul inițiativelor GAL. Având în vedere sprijinul planificat pentru LEADER și GAL-uri atât din sursele publice, cât și din partea partenerilor de dezvoltare, este necesară intervenirea statului cu reglementări în ceea ce privește activitatea GAL-urilor și funcționarea acestora ca entități cu personalitate juridică. Aceste reglementări vor permite eficientizarea procesului de implementare a surselor disponibile pentru dezvoltare rurală în RM prin intermediul abordării LEADER, sporirea credibilității GAL-urilor și capacității de absorbție a surselor pentru dezvoltare rurală la nivel local.Astfel, proiectul actului normativ vine drept o soluție pentru legalizarea grupurilor de acțiune locală în Republica Moldova, oferind posibilitatea înregistrării acestora în calitate de persoană juridică, care ar beneficia de bani publici din Fondul Național de Dezvoltare a Agriculturii și Mediului Rural.Prin proiectul de act normativ statul va susține Programul LEADER din surse publice, care pînă în prezent (2016-2020) era finanțat doar din surse externe, în cadrul unor proiecte specifice. Mai mult ca atât, GAL-urile existente au reușit să-și construiască o identitate la nivel local și au demonstrat capacitate deplină de acțiune în vederea implementării strategiilor de dezvoltare locală.Adoptarea legii speciale va reglementa procedura de constituire, activitate, reorganizare și lichidare a GAL-lor. Prin aprobarea legii speciale, GAL-le vor fi legalizate drept entități independente și deplin funcționale, cu statut de persoană juridică, nonprofit, cu o claritate în ceea ce privește domeniile de competență, atribuții, aria de acțiune, drepturile și limitele de competență, structură-tip internă, etc.Legea specială va asigura implementarea mecanismului de recunoaștere legală a GAL-urilor, drept entități juridice care au drept scop implementarea proiectelor cu menire social-economică la nivelul microregiunilor.De asemenea, acest act normativ va contribui la creșterea șanselor de valorificare a potențialului de atragere a fondurilor, inclusiv externe pentru administrarea GAL-urilor, separat de finanțarea proiectelor din cadrul strategiei de dezvoltare locală.Și, în final, prin această lege se va simplifica și încadra juridic mecanismul de participare a tuturor părților interesate în procesul de dezvoltare a teritoriului GAL: APL-uri, agenți economici, ONG-uri, persoane fizice.Fără aprobarea și implementarea actului normativ nu va fi posibilă funcționarea Programului de Stat LEADER, nu vor putea crește fondurile atrase de GAL-uri din sursele externe. GAL-urile nu vor putea să se dezvolte din punct de vedere instituțional, ceea ce va afecta procesele de dezvoltare locală inițiate de acestea. Pe lângă aceasta statul nu va avea pârghii și instrumente de monitorizare a activității GAL-urilor.***e) Descrieți cadrul juridic actual aplicabil raporturilor analizate şi identificați carenţele prevederilor normative în vigoare, identificați documentele de politici şi reglementările existente care condiționează intervenția statului.***Actualmente, politica statului de susținere a Programului LEADER este reglementată doar de Legea nr. 276/2016 cu privire la principiile de subvenționare în dezvoltarea agriculturii și mediului rural, care, de facto, reprezintă legea de bază în domeniul subvenționării grupurilor de acțiune locală. Totodată, Programul LEADER are tangență indirectă cu următoarele acte normative:* Legea bugetului de stat aprobată anual;
* Legea nr. 436/2006 privind administrația publică locală;
* Hotărârea Guvernului nr. 409/2014 cu privire la aprobarea Strategiei naționale de dezvoltare agricolă şi rurală pentru anii 2014-2020;
* Hotărârea Guvernului nr. 507/2018 pentru aprobarea Regulamentului privind condițiile și procedura de acordare a subvențiilor în avans pentru proiectele start-up din Fondul național de dezvoltare a agriculturii și mediului rural.

Proiectul de lege cuprinde amploarea și complexitatea abordării LEADER, și anume constituirea, activitatea, reorganizarea și lichidarea grupurilor de acțiune locală. |
| 2. Stabilirea obiectivelor |
| ***Expuneți obiectivele (care trebuie să fie legate direct de problemă și cauzele acesteia, formulate cuantificat, măsurabil, fixat în timp și realist)***Prezentul proiect de lege implică următoarele obiective:* Cadrul legal pentru constituirea şi funcționarea Grupurilor de Acțiune Locală creat;
* Mecanism de constituire, activitate, reorganizare și lichidare a Grupurilor de Acțiune Locală implementat;
* Capacități consolidate la nivel local a reprezentanților sectoarelor public, civic și antreprenorial, în ceea ce privește procesele de dezvoltare locală și implementarea proiectelor.
 |
| 3. Identificarea opţiunilor |
| ***a) Expuneți succint opțiunea „a nu face nimic”, care presupune lipsa de intervenție***Opţiunile propuse sunt următoarele:**Opţiunea I - "a nu face nimic";**Situația ”a nu face nimic” este descrisă la compartimentul ”*Definirea problemei*”.**Opţiunea II - aprobarea proiectului Hotărârii de Guvern*****b) Expuneți principalele prevederi ale proiectului, cu impact, explicând cum acestea țintesc cauzele problemei, cu indicarea novațiilor și întregului spectru de soluţii/drepturi/obligaţii ce se doresc să fie aprobate***Proiectul de lege cu privire la grupurile de acțiune locală cuprinde amploarea și complexitatea abordării LEADER, și anume constituirea, activitatea, reorganizarea și lichidarea grupurilor de acțiune locală.Proiectul reprezintă o lege specială nouă, care are drept scop crearea cadrului legal pentru constituirea şi funcționarea Grupurilor de Acțiune Locală în calitate de entitate juridică. Proiectul are drept obiect de reglementare constituirea, activitatea, reorganizarea și lichidarea Grupurilor de Acțiune Locală. În procesul de elaborare a acestui proiect de lege, Ministerul s-a condus de practica existentă de creare și funcționare a GAL-urilor, colaborând cu organizații ce au facilitat crearea, dezvoltarea și finanțarea GAL-urilor în Republica Moldova.Proiectul de lege stabilește următoarele prevederi:* Statutul juridic, scopul și sarcinile GAL;
* Principiile activității și caracteristicile GAL;
* Calitatea de membru și procedura de constituire a GAL;
* Înregistrarea GAL, drepturile și obligațiunile membrilor GAL;
* Organele de conducere ale GAL;
* Managementul financiar și intern al GAL;
* Monitorizarea și supravegherea GAL.

Implementarea prezentului actul normativ va crea **beneficii sociale**, acoperind un număr semnificativ de beneficiari, **beneficii economice**, relevând un număr considerabil de locuri de muncă și afaceri viabile ce urmează să funcționeze în zonele rurale, precum și **beneficii fiscale**, stimulând activitatea economică a localităților rurale și favorizând ulterior contribuțiile beneficiarilor în bugetul de stat. De asemenea, proiectul de lege propus spre examinare va avea impact juridic, social, economic, administrativ, fiscal și de mediu.***Impactul juridic*** constă în oferirea dreptului GAL-ului de a se constitui drept entitate juridică. ***Impactul social*** va fi resimțit în numărul locurilor de muncă noi create sau numărul persoanelor care vor obține acces la serviciile publice îmbunătățite. Astfel, în cazul implementării abordării LEADER în Republica Moldova, prin alocarea a 5 % din FNDAMR pentru implementarea măsurii LEADER, se estimează crearea a 1125 de locuri de muncă.***Impactul economic*** va conduce la modificări de natură economică, benefice pentru societate, care vor facilita organizarea unor evenimente cu conotație economică, precum târgurile sau iarmaroacele, dar și vor facilita procese de cooperare între reprezentanții comunităților locale.***Impactul fiscal*** va fi vădit prin încasările din impozite directe. Locurile noi de muncă vor conduce la creșterea încasărilor întreprinderilor, aceasta va contribui la creșterea PIB-ului, dar și la creșterea impozitelor achitate de către întreprinderi.***Impactul de mediu*** se va resimți în acțiunile și proiectele implementate de promovare a turismului sau dezvoltare a patrimoniului cultural și natural.  |
| 4. Analiza impacturilor opţiunilor |
| **a) Expuneți efectele negative şi pozitive ale stării actuale și evoluția acestora în viitor, care vor sta la baza calculării impacturilor opțiunii recomandate**Opţiunea I - A nu face nimic;**Costuri:**Lipsa de cheltuieli din partea statului pentru elaborarea, aprobarea şi publicarea proiectului de lege*.****Beneficii:***Beneficii în lipsa intervenţiei propuse nu s-au identificat.**Efecte negative:**1. Tendințe de dezvoltare lentă și haotică a localităților rurale din punct de vedere economic și social;
2. Lipsa unui mecanism de monitorizare din partea statului asupra activității GAL-lor și a proiectelor implementate;
3. Diminuarea mijloacelor financiare din partea donatorilor în lipsa unei contribuții din fondurile naționale pentru susținerea GAL-lor;
4. Crearea și activitatea GAL-lor neuniform pe teritoriul Republicii Moldova;
5. Nerespectarea principiilor și caracteristicilor de către GAL-uri în procesul de constituire;
6. Lipsa unei evidențe a GAL-lor și a mecanismului de raportare.

***Riscuri:***- Lipsa cadrului normativ național privind activitatea GAL-lor;- Creșterea numărului populației emigrante;- Lipsa investițiilor în infrastructura localităților rurale;- Diminuarea procesului de consolidare a cooperării localităților rurale.Impactul:- Retenția dezvoltării economice a localităților din mediul rural;- Creșterea migrației interne și externe;- Lipsa locurilor de muncă în mediul rural;- Valoare redusă a proiectelor de dezvoltare locală. |
| Opţiunea II - Aprobarea proiectului de lege  |
| ***Posibile avantaje:***Creșterea bunăstării cetățenilor, drept urmare a îmbunătățirii serviciilor publice și dezvoltării economice;;Crearea noilor locuri de muncă;Creșterea atractivității turistice a mediului rural;Creșterea atractivității localităților rurale pentru muncă și trai;Atragerea fondurilor externe pentru îmbunătățirea nivelului de muncă și trai în mediul rural;Consolidarea capacităților la nivel local a reprezentanților sectoarelor public, civic și antreprenorial, în ceea ce privește procesele de dezvoltare locală și implementarea proiectelor;Dezvoltarea uniformă a microregiunilor plasate sub responsabilitatea GAL-lor;Dezvoltarea economică, socială și culturală a localităților rurale;Sporirea interesului localnicilor în dezvoltarea comunităților;Asocierea intersectorială pentru dezvoltare locală;Majorarea încasărilor la bugetele locale din contul impozitelor locale, achitate drept urmare a dezvoltării afacerilor în urma implementării proiectelor. **Costuri:**În limita mijloacelor financiare alocate anual din bugetul public național.Pentru elaborarea și implementarea proiectului de lege propus, statul nu va suporta costuri suplimentare. În procesul de realizare a cadrului normativ vor fi utilizate doar sursele financiare prevăzute în Fondul Național de Dezvoltare a Agriculturii și Mediului Rural (5%), anual aprobat în Legea bugetului de stat pe anul respectiv.**Beneficii:**Crearea locurilor de muncă în mediul rural, drept urmare a dezvoltării afacerilor;Creșterea numărului de întreprinderi mici și mijlocii în mediul rural;Stoparea migrației de la sat la oraș și peste hotarele țării;Îmbunătățirea condițiilor de trai și de muncă în mediul rural;Îmbunătățirea serviciilor publice;Majorarea bugetelor locale din contul impozitelor achitate de întreprinderile mici și mijlocii noi create;Localități rurale atractive pentru muncă și trai.**Riscuri:**Nu s-au identificat riscuri în vederea aprobării proiectului de lege*.***Costuri de conformare:** Nu s-au identificat costuri suplimentare de conformare. **Impactul:**Aprobarea legii speciale cu privire la grupurile de acțiune locală va avea impact pozitiv asupra dezvoltării economice și sociale a localităților rurale, prin îmbunătățirea condițiilor de muncă și trai a populației din mediul rural, conservarea și menținerea patrimoniului cultural, atractivitatea turistică a mediului rural. |
| **Concluzie*****Argumentați selectarea unei opțiunii, în baza atingerii obiectivelor, beneficiilor și costurilor, precum și a asigurării celui mai mic impact negativ asupra celor afectați.***Proiectul de lege propus va asigura o politica constantă de dezvoltare a mediului rural prin implementarea Programului LEADER în Republica Moldova din surse publice, atractivitatea sectorului rural pentru tineri prin dezvoltarea infrastructurii și prestarea serviciilor publice de calitate, precum și atragerea prin intermediul grupurilor de acțiune locală a fondurilor externe pentru dezvoltarea microregiunilor. |
| **5. Implementarea şi monitorizarea** |
| Implementarea proiectului de lege va fi asigurată de către Ministerul Agriculturii, Dezvoltării Regionale și Mediului, care este responsabil de gestionarea și implementarea Programului LEADER în Republica Moldova. Ministerul va ține Registrul GAL-lor și va monitorizarea activitatea GAL-lor privind impactul implementării proiectelor de dezvoltare locală gestionate de către GAL-ri. Odată cu intrarea în vigoare a proiectului de lege invocat, în urma efectuării analizei cost-beneficiu, putem concluziona că beneficiile economice suplimentare vor constitui între 0.5 și 0.7 mln MDL anual.  |
| **6. Consultarea.** |
| Proiectul de lege și Analiza ex-ante a Măsurii LEADER au fost elaborate de către expertul finanțat de către Solidarity Fund PL în Moldova și consultat cu Rețeaua Națională LEADER, care nemijlocit a fost implicată în procesul de consultare publică. Rețeaua Națională LEADER a remis în modul corespunzător proiectul de lege elaborat inițial spre coordonare grupurilor de acțiune locală funcționale. În rezultat, acest proiect a fost modificat, completat și îmbunătățit. Ulterior, proiectul a fost coordonat cu Ministerul Agriculturii, Dezvoltării Regionale și Mediului, inclusiv Direcția politici și programe de dezvoltare rurală și Secția juridică, care au contribuit la ajustarea proiectului la cerințele legislației în vigoare, inclusiv modificarea redacțională.În conformitate cu prevederile pct. 177 din Hotărârea Guvernului nr. 610/2018 pentru aprobarea Regulamentului Guvernului și a articolului 9 din Legea nr. 239/2008 privind transparența în procesul decizional, anunțul de inițiere a elaborării proiectului a fost publicat pe pagina web a Ministerului Agriculturii, Dezvoltării Regionale și Mediului, [www.madrm.gov.md](http://www.madrm.gov.md) la data de 22 iulie 2020, compartimentul *Transparența decizională* la rubrica *Anunțuri de inițiere a elaborării deciziilor -* <http://www.particip.gov.md/proiectview.php?l=ro&idd=7568>.Proiectul de lege însoțit de analiza ex-ante a fost remis la 23 iulie 2020 spre consultare Ministerului Finanțelor prin scrisoarea nr. 10-05/3256. Prin urmare, Analiza Impactului de Reglementare însoțit de proiectul de lege propriu-zis urmează a fi avizat de către autoritățile și instituțiile interesate, conform listei stipulate în Cererea privind înregistrarea de către Cancelaria de Stat a proiectului respectiv, care urmează a fi anunțat în cadrul ședinței secretarilor de stat. |

|  |
| --- |
| **Tabel pentru identificarea impacturilor** |
| **Categorii de impact** | **Punctaj atribuit** |
|  | *Opțiunea* *propusă* | *Opțiunea alterativă 1* | *Opțiunea alterativă 2* |
| **Economic** |
| costurile desfășurării afacerilor | 0  |  |  |
| povara administrativă | 0 |  |  |
| fluxurile comerciale și investiționale | 0 |  |  |
| competitivitatea afacerilor | 0 |  |  |
| activitatea diferitor categorii de întreprinderi mici și mijlocii | 0 |  |  |
| concurența pe piață | 0 |  |  |
| activitatea de inovare și cercetare | 0 |  |  |
| veniturile și cheltuielile publice | 0 |  |  |
| cadrul instituțional al autorităților publice | 1 |  |  |
| alegerea, calitatea și prețurile pentru consumatori | 0 |  |  |
| bunăstarea gospodăriilor casnice și a cetățenilor | 1 |  |  |
| situația social-economică în anumite regiuni | 1 |  |  |
| situația macroeconomică | 0 |  |  |
| alte aspecte economice | 0 |  |  |
| **Social** |
| gradul de ocupare a forței de muncă | 1 |  |  |
| nivelul de salarizare | 1 |  |  |
| condițiile și organizarea muncii | 0 |  |  |
| sănătatea și securitatea muncii | 0 |  |  |
| formarea profesională | 0 |  |  |
| inegalitatea și distribuția veniturilor | 0 |  |  |
| nivelul veniturilor populației | 1 |  |  |
| nivelul sărăciei | 1 |  |  |
| accesul la bunuri și servicii de bază, în special pentru persoanele social-vulnerabile | 1 |  |  |
| diversitatea culturală și lingvistică | 0 |  |  |
| partidele politice și organizațiile civice | 0 |  |  |
| sănătatea publică, inclusiv mortalitatea și morbiditatea | 0 |  |  |
| modul sănătos de viață al populației | 1 |  |  |
| nivelul criminalității și securității publice | 0 |  |  |
| accesul și calitatea serviciilor de protecție socială | 0 |  |  |
| accesul și calitatea serviciilor educaționale | 1 |  |  |
| accesul și calitatea serviciilor medicale | 0 |  |  |
| accesul și calitatea serviciilor publice administrative | 1 |  |  |
| nivelul și calitatea educației populației | 0 |  |  |
| conservarea patrimoniului cultural | 1 |  |  |
| accesul populației la resurse culturale și participarea în manifestații culturale | 1 |  |  |
| accesul și participarea populației în activități sportive | 0 |  |  |
| discriminarea | 0 |  |  |
| alte aspecte sociale | 0 |  |  |
| **De mediu** |
| clima, inclusiv emisiile gazelor cu efect de seră și celor care afectează stratul de ozon | 0 |  |  |
| calitatea aerului | 0 |  |  |
| calitatea și cantitatea apei și resurselor acvatice, inclusiv a apei potabile și de alt gen | 0 |  |  |
| biodiversitatea | 0 |  |  |
| flora | 0 |  |  |
| fauna | 0 |  |  |
| peisajele naturale | 1 |  |  |
| starea și resursele solului | 0 |  |  |
| producerea și reciclarea deșeurilor | 0 |  |  |
| utilizarea eficientă a resurselor regenerabile și neregenerabile | 0 |  |  |
| consumul și producția durabilă | 0 |  |  |
| intensitatea energetică | 0 |  |  |
| eficiența și performanța energetică | 0 |  |  |
| bunăstarea animalelor | 0 |  |  |
| riscuri majore pentru mediu (incendii, explozii, accidente etc.) | 0 |  |  |
| utilizarea terenurilor | 0 |  |  |
| alte aspecte de mediu | 0  |  |  |
| **Anexe** |
| Proiectul preliminar de act normativ |