Analiza Impactului de Reglementare

a proiectului Regulamentului privind acordarea subvențiilor pentru dezvoltarea locală prin implementarea Programului LEADER

|  |  |
| --- | --- |
| Titlul analizei impactului(poate conţine titlul propunerii de act normativ) | Proiectul HG pentru aprobarea Regulamentului privind acordarea subvențiilor pentru dezvoltarea locală prin implementarea Programului LEADER |
| Data: | 22.12.2021 |
| Autoritatea administraţiei publice (autor): | Ministerul Agriculturii și Industriei Alimentare |
| Subdiviziunea: | Secția politici și programe de dezvoltare rurală |
| Persoana responsabilă şi informaţia de contact: | Cîrlig Eugenia, consultant principalTel. 022-204-595, e-mail: eugenia.cirlig@maia.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 privind măsurile și condițiile de acordare a subvențiilor de stat pentru dezvoltarea locală prin implementarea Programului LEADER și absența mecanismului de verificare și selectare a GAL-urilor pentru finanțare din bani publici, evaluare și aprobare a strategiilor de dezvoltare locală a acestora.***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 este o țară, în care aproximativ 60 % din populație trăiește în mediul rural. În prezent, se atestă un progres lent de dezvoltare rurală, acesta fiind influențat de un spectru larg de fenomene și procese interconectate, cum ar fi: **scăderea ratei fertilității, migrația în masă, îmbătrânirea populației, insuficiența serviciilor de bază, subdezvoltarea infrastructurii sociale, lipsa locurilor de muncă.** Majoritatea proceselor își au cauze mult mai adânci de ordin sistemic și societal, iar evoluția acestor fenomene denotă tendințe alarmante. Astfel, sporul natural al populației, la nivel de republică, indică cea mai mică valoare în ultimii 7 ani (2014-2020) și o dovadă a ineficienței măsurilor de ameliorare a crizei socio-economice de lungă durată.Populația țării de 3542,7 mii 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 distribuite 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). De altfel, constatăm o fragmentare excesivă a populației, ceea ce constituie o situație caracteristică Republicii Moldova. Numărul mic al populației limitează sursele financiare, capacitatea administrativă și instituțională a administraţiei publice locale pentru îndeplinirea domeniilor proprii de activitate (art. 4 al Legii nr. 435/2006 privind descentralizarea administrativă). Aceasta presupune o capacitate managerială redusă (dificultăți în angajarea personalului, având cunoștințele și abilitățile necesare), precum și costuri administrative foarte mari per cap de locuitor. 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, în scopul dezvoltării mai eficiente a infrastructurii și asigurării unor costuri optime de gestiune și întreținere. Un impact la fel de negativ este reflectat și de rata înaltă a emigrării atât internă, cât și externă. Principala cauză documentată a emigrării este numărul redus sau lipsa totală a oportunităților de angajare în câmpul muncii. În prezent, emigrarea spre spaţiul urban, dar şi preponderent în afara țării, pare a fi cea mai atractivă opţiune pentru tânăra generaţie. În rezultat, se atestă nu doar reducerea dimensiunii gospodăriilor casnice mici, îmbătrânirea populaţiei, dar și dependența de remitenţe.În 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 spre mediul urban deţin cea mai mare pondere în structura migrației interne și constituie 35 % din populația migratoare față de 14 % din urban în rural.Pe de altă parte, Moldova rămâne să fie statul cu una din cele mai mici rate de ocupare la nivel european. În 2019-2020, rata de ocupare în Moldova a fost de aproximativ 39 %, media UE fiind de 68 %. Astfel, agricultura rămâne principala activitate economică în mediul rural și singura activitate desfășurată de persoanele cu vârsta de peste 65 ani. Structura ocupării este relativ statică, cea mai mare pondere în sectorul agricol o au persoanele cu vârsta cuprinsă între 45-54 ani (24 %), fiind urmată de activitățile ce țin de administrația publică locală, învățământ, sănătate și asistență socială, succedată de comerț și industrie, în care este încadrată o bună parte din populația mai tânără. Această structură reflectă o slabă diversificare a economiei din zona rurală, precum și o pondere scăzută a segmentelor puternic tehnologizate.În același timp se constată, că venitul mediu pentru o persoană în mediul rural cu greu acoperă venitul minim de existență. Analiza surselor veniturilor în mediul rural relevă, că doar 5 % din acestea vin dintr-o activitate individuală nonagricolă (comparativ cu 15 % din activitatea individuală agricolă), în timp ce un sfert din veniturile populației din mediul rural reprezintă prestații sociale. O pondere la fel de mare în totalul veniturilor o au și remitențele (22.3 %), care pe de o parte reprezintă un instrument de amortizare a sărăciei, iar pe de altă parte evidențiază amplitudinea fenomenului emigrării. Din totalul populației apte de muncă, care se află peste hotarele țării, cea mai mare pondere o au persoanele din mediul rural (70 %), dintre care 37 % au vârsta cuprinsă între 25-34 ani, iar 18 % au vârsta cuprinsă între 16-24 ani. Aceste statistici vin să confirme faptul, că mediul rural rămâne în continuare neatractiv pentru tineri, prin prisma lipsei oportunităților de angajare, condițiilor precare de trai și a salariilor mici.O altă cauză analizată 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 gradul de dotare al locuințelor pe comodități. Astfel, se constată că în mediul rural accesul la rețeaua publică de apeduct o au doar cca 50.5 % din populație și doar 36.9% au acces la rețeaua de gaze naturale, iar doar 34% din locuințe au apă caldă și 16.6% au grup sanitar în interior. 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.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: Accesul la serviciile publice și infrastructura publică de bază, 01.01.2019, %***Sursa: BNS*Dezvoltarea 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. Prin urmare, intervențiile orientate în prezent 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.Astfel, implementarea **Programului LEADER în Republica Moldova** vine drept răspuns la prioritățile și obiectivele stabilite în cadrul documentelor de politici publice a sectorului agricol și de dezvoltare rurală, menționate atât în Strategia Națională de Dezvoltare Agricolă și Rurală pentru anii 2014-2020, cât și în proiectul Strategiei Naționale de Dezvoltare Agricolă și Rurală 2022-2027.**LEADER** reprezintă un instrument de dezvoltare rurală teritorială al Uniunii Europene, care face parte din politica de dezvoltare rurală a acesteia. Astfel, 5-7% din fondurile de dezvoltare rurală și a agriculturii sunt direcționate pentru Programul LEADER. Abordarea LEADER este implementată atât în țările membre, cât și în țările din cadrul Parteneriatului Estic, creând o bază pentru reinventarea zonelor rurale și asigurând creșterea economică durabilă la nivel local, inclusiv, prin diversificarea activităților nonagricole. Principalul element al funcționării abordării LEADER este parteneriatul intersectorial teritorial, în componența căruia intră reprezentanții a 3 sectoare din localitățile învecinate: public, antreprenorial și civic. Parteneriatul activează pe un teritoriu definitivat, gestionând și administrând procesele de dezvoltare locală, în baza Strategiei de Dezvoltare Locală (inclusiv finanțarea intervențiilor de dezvoltare). Parteneriatul asigură relația cu autoritățile publice centrale și/sau organizațiile internaționale. Acest Parteneriat teritorial este denumit Grup de Acțiune Locală *(în continuare - GAL).*La constituirea GAL-urilor se ține cont de următoarele principii esențiale ale Programului LEADER:* *abordare teritorială* – reprezentarea de către un GAL a unui teritoriu rural omogen, coeziv din punct de vedere social, economic, natural, constituit din cel puțin trei unități administrativ-teritoriale de nivelul întâi învecinate. Programul LEADER se aplică în teritorii cu o populație cuprinsă între 10000 și 60000 de locuitori reprezentate de un GAL;
* *parteneriate locale* – crearea de parteneriate ce implică reprezentanți ai sectoarelor public, antreprenorial și civic, în care niciunul dintre aceste sectoare nu are mai mult de 49% dintre drepturile de vot la nivel decizional;
* *abordare „de jos în sus”* – participarea activă a populației locale la planificarea activităților, la luarea deciziilor și la implementarea strategiilor de dezvoltare locală;
* *acțiuni integrate și multisectoriale* – elaborarea strategiilor de dezvoltare locală ce cuprind acțiuni integrate și multisectoriale bazate pe interacțiunea partenerilor locali, în scopul dezvoltării echilibrate a teritoriului;
* *colaborare în rețea* – colaborarea în cadrul rețelelor regionale, naționale și internaționale prin stabilirea legăturilor și realizarea proiectelor de dezvoltare a teritoriului GAL-ului;
* *inovație* – stimularea unor abordări noi în dezvoltarea zonelor rurale, inclusiv transferul și modernizarea cunoștințelor tradiționale sau găsirea unor soluții noi la problemele rurale persistente care nu au putut fi rezolvate în mod satisfăcător și durabil prin aplicarea altor metode;
* *cooperare* – desfășurarea unor proiecte comune cu grupuri similare în procesul de cooperare interteritorială și transnațională.

Obiectivul major al Programului LEADER și activității GAL-urilor constă în **dezvoltarea economică a teritoriilor acoperite de GAL-uri, creșterea nivelului de trai și facilitarea diminuării excluziunii sociale, prin dezvoltarea și implementarea strategiilor la nivel local, cu implicarea unui spectru larg de părți interesate, inclusiv 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, implementarea strategiilor de dezvoltare locală a acestor grupuri reprezintă o adevărată necesitate. Astfel, statul a aprobat o lege specială pentru Republica Moldova - **Legea nr. 50/2021 cu privire la grupurile de acțiune locală**, prin care a determinat *statutul juridic și* *toate aspectele de natură administrativă și juridică a acestor grupuri.* În condițiile reale ale Moldovei, **GAL-urile reprezintă soluția cea mai optimă pentru dezvoltarea echilibrată a mediului rural.** De altfel, până la adoptarea legii nominalizate, Ministerul Agriculturii și Industriei Alimentare a ajuns la concluzia, că parteneriatele dintre sectoarele public, antreprenorial și civic necesită să fie susținute financiar din partea statului, oferindu-le o durabilitate în activitate, cultivându-le spiritul de colectivism și inițiativă permanentă pentru dezvoltarea localităților din teritoriul GAL-urilor.Mai mult ca atât, ideea subvenționării GAL-urilor, propusă de Minister, a fost susținută de către Rețeaua Națională LEADER, Rețeaua de Dezvoltare a Comunităților Rurale și Congresul Autorităților Locale din Moldova. Așa dar, necesitatea elaborării și promovării proiectului de Regulament privind acordarea subvențiilor pentru dezvoltarea locală prin implementarea Programului LEADER 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 completării 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 asociațiilor nonprofit, apolitice, în bază de parteneriat teritorial stabilit la nivel local între sectoarele public, antreprenorial și civic, cu statut de persoane juridice, denumite grupuri de acțiune locală, precum și stabilește 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, antreprenorial și civic. Actualmente, GAL-le se află la etapa de pregătire pentru înregistrare în calitate de persoane juridice, având la bază cadrul legal al Republicii Moldova, care a fost adoptat de către Parlament la 9 aprilie 2021, prin Legea nr. 50/2021 cu privire la grupurile de acțiune locală. Prin urmare, proiectul de Regulament propus vine drept o soluție pentru finanțarea activității GAL-lor în Republica Moldova și implementarea Strategiilor de Dezvoltare Locală (*în continuare – SDL*), începând cu anul 2022.***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 și Industriei Alimentare *(în continuare - MAIA).* În prezent, 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.Astfel, în anul **2018**, GAL-urile au reușit să implementeze aproximativ **160 de microproiecte** cu bugetul total de cofinanțare de aproximativ 7.000.000 MDL din sursele EuropeAid, PolishAid, Ambasada Marei Britanii.În anul **2019**, au fost implementate aproximativ **200 de microproiecte** cu bugetul total de cofinanțare din surse externe de aproximativ 10.000.000 MDL (PolishAid, USAID).În anul **2020**, GAL-urile au implementat circa **350 de microproiecte** cu un buget total de cofinanțare din surse 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. Și aici menționăm, că un accent deosebit este pus pe dezvoltarea economică a teritoriului GAL (cel puțin 50% din finanțările oferite sunt pentru dezvoltarea economică). În context remarcăm, că proiectele implementate de GAL-uri au fost supuse unui control de mediu și tehnic, în scopul asigurării calității acestora.Experiența de implementare demonstrează, că finanțarea din partea GAL-urilor a stimulat un imbold important pentru dezvoltarea economică a localităților acoperite de GAL. Bugetul contribuției proprii din partea beneficiarilor este de 2 ori mai mare decât finanțarea obținută din partea GAL-ului. Altfel spus, fiecare leu investit prin mecanistul LEADER este multiplicat prin contribuția locală, asigurând o dezvoltare economică durabilă, precum și o contribuție la îmbunătățirea condițiilor de trai a populației în zonele rurale.Însă, problema majora în activitatea GAL-urilor rămâne a fi finanțarea acestora, care **până în prezent s-a efectuat din sursele financiare ale partenerilor de dezvoltare** (EuropeAid, PolishAid, Ambasada Marei Britanii, USAID). Acesta a fost un punct de pornire a GAL-urilor și un suport temporar din partea partenerilor de dezvoltare și nu poate constitui temei pentru funcționalitatea permanentă a GAL-urilor. În continuare, statul urmează să identifice o soluție permanentă pentru grupurile de acțiune locală. Unica soluție pentru asigurarea durabilității de funcționare, credibilității în fața organelor de stat și ale partenerilor de dezvoltare este reglementarea finanțării de către stat din bani publici a activității GAL-urilor. O practică asemănătoare există în toate țările UE, unde implementarea abordării LEADER are loc la nivel de stat. Finanțările obținute din partea statului vor spori atât credibilitatea și funcționalitatea GAL-urilor, vor consolida forma de cooperare între sectoarele public, antreprenorial și civic, cât și vor eficientiza mecanismul LEADER în procesul de redresare a dezvoltării rurale și abilitare economică a populației din aceste zone.Majoritatea din cele 32 de GAL-uri din Republica Moldova a reușit să-și construiască o identitate la nivel local (de microregiune), să elaboreze strategii de dezvoltare locală, să-și desfășoare activitatea în scopul identificării surselor de finanțare pentru implementarea acestor strategii.***d) Descrieți cum a evoluat problema şi cum va evolua fără o intervenție.*****Grupurile de Acțiune Locală** au demonstrat pe parcursul anilor capacitate deplină de administrare și valorificare a surselor financiare, acordate de către partenerii de dezvoltare, destinate pentru dezvoltarea teritoriului GAL. Pe parcursul ultimilor trei ani (2018-2020) și 9 luni ale anului 2021, GAL-urile au implementat/implementează proiecte pentru dezvoltarea economică și socială a localităților, 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:* operarea 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 GAL-lor, începând cu anul 2022, **până la 5% din FNDAMR;**
* perfectarea modificărilor la Legea nr. 436/2006 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 un GAL.

Totodată, în Republica Moldova, în premieră în anul 2021 a fost adoptată o lege specială pentru GAL-uri - **Legea nr. 50/2021 cu privire la grupurile de acțiune locală**, care a stabilit statutul juridic al acestora, ce le oferă posibilitate să se înregistreze în calitate de persoane juridice. Prin implementarea acestei legi sporește credibilitatea statului în activitatea GAL-urilor, inclusiv consolidarea încrederii în capacitățile GAL-urilor de inițiere și administrare a proceselor de dezvoltare locală. Mai mult ca atât, pentru anii 2021-2023 s-a negociat un suport din sursele externe în valoarea de aproximativ 5–7 mln EURO pentru consolidarea abordării LEADER și a GAL-urilor din RM. O parte din acest suport reprezintă un suport flexibil și se valorifică pentru sprijinul instituțiilor statului (Ministerul Agriculturii și Industriei Alimentare si Agenția de Intervenție și Plăți pentru Agricultură), în scopul implementării eficiente a Programului LEADER în Republica Moldova și întru crearea sinergiei cu sursele acestuia, pentru punerea în aplicare a Legii privind GAL-urile și acoperirea necesitaților ce nu pot fi acoperite din surse publice. Partenerii de dezvoltare ce oferă suport pentru implementarea Programului LEADER sunt Uniunea Europeană, Polonia, USAID. În luna august 2020, PolishAid și USAID au semnat contractul de finanțare a Proiectului LEADER în RM cu o valoare totală de 3 mln USD pentru implementare în anii 2020-2023. LEADER și susținerea GAL-urilor fac parte și din Programul Uniunii Europene, ”EU4Moldova: local communities”, fiind unul din compartimentele Programului, care se află acum la etapa de implementare din 2021-2022 cu un buget pentru componenta LEADER de aproximativ 1,5 mln EURO). Pe lângă aceasta, este în derulare proiectul finanțat de Uniunea Europeană și Polish Aid pentru dezvoltare rurală prin abordarea LEADER (2020-2021) cu un buget de aproximativ 1,5 mln EURO.De asemenea, din 1 septembrie 2020 a demarat implementarea Proiectului Twining finanțat de către UE, în cadrul căruia se oferă suport pentru MAIA și AIPA, inclusiv și în ceea ce privește implementarea Programului LEADER.În anii 2021 – 2022 s-a planificat 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. În acest context constatăm, că GAL-urile nu doar există, funcționează și acoperă peste 35 % din teritoriul țării, dar posedă și un istoric de funcționare. Aici remarcăm, că 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 intervenția statului prin stabilirea unor reglementări în ceea ce privește finanțarea activității GAL-urilor și funcționarea acestora în baza surselor publice.** 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 Regulamentului** **privind acordarea subvențiilor pentru dezvoltarea locală prin implementarea Programului LEADER** vine drept o soluție pentru grupurile de acțiune locală în Republica Moldova, care ar beneficia de mijloace financiare din FNDAMR.Prin proiectul de act normativ propus, statul va susține Programul LEADER din surse publice, care pînă în prezent (2016-2021) este 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 sale de dezvoltare locală.Prin Regulamentul nominalizat se stabilesc condițiile și procedura de verificare și selectare a grupurilor de acțiune locală pentru finanțare, evaluare și acordare a subvențiilor de stat, implementare și monitorizare a 2 măsuri de sprijin financiar:* Măsura nr. 1. Sprijin pentru funcționarea Grupurilor de Acțiune Locală;
* Măsura nr. 2. Susținerea implementării Strategiilor de Dezvoltare Locală.

Prin alocarea mijloacelor financiare din Fondul național de dezvoltare a agriculturii și mediului rural pentru măsurile menționate se urmărește atingerea următoarele obiective:* dezvoltarea economică a teritoriului grupului de acțiune locală;
* consolidarea capacităților și abilităților reprezentanților sectoarelor public, antreprenorial și civic din zonele acoperite de GAL;
* îmbunătățirea condițiilor de viață și bunăstare a populației din mediul rural;
* crearea noilor oportunități durabile de câștig;
* menținerea și crearea locurilor de muncă;
* diversificarea activităților economice.

Regulamentul va asigura implementarea abordării LEADER din surse bugetare, contribuind la realizarea proiectelor cu menire social-economică la nivel de teritoriu GAL.De asemenea, acest act normativ va asigura realizarea obiectivelor generale și specifice din cadrul strategilor de dezvoltare locală ale grupurilor de acțiune locală.Și, în final, prin acest act normativ se va scoate în evidență mecanismul de participare a tuturor părților interesate în procesul de dezvoltare a teritoriului acoperit de GAL: APL-uri, agenți economici, ONG-uri, persoane fizice. Fără aprobarea și implementarea acestui Regulament nu va fi posibilă funcționarea Programului de Stat LEADER, având la bază mijloace financiare din surse publice. Fără intervenția statului de susținere a grupurilor de acțiune locală, nu va fi posibilă o activitate eficientă și durabilă a acestora. GAL-urile nu se vor dezvolta 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 de:* Legea nr. 50/2021 cu privire la grupurile de acțiune locală;
* Legea nr. 276/2016 cu privire la principiile de subvenționare în dezvoltarea agriculturii și mediului rural, care, de facto, reprezintă legea de bază pentru subvenționarea grupurilor de acțiune locală;
* Legea nr. 436/2006 privind administrația publică locală;
* Legea bugetului de stat aprobată anual;
* Hotărârea Guvernului nr. 409/2014 cu privire la aprobarea Strategiei naționale de dezvoltare agricolă şi rurală pentru anii 2014-2020;

De asemenea, Programul LEADER se regăsește și în obiectivele generale incluse în proiectul Strategiei naționale de dezvoltare agricolă şi rurală pentru anii 2022-2027, care sunt aliniate la obiectivele Politicii Agricole Comune a Uniunii Europene, în vederea îmbunătățirii dezvoltării sustenabile a agriculturii, sectorului alimentar și a zonelor rurale.Proiectul de Regulament cuprinde amploarea și complexitatea măsurilor de sprijin financiar din partea statului referitoare la Programul LEADER, și anume, sprijinul pentru funcționarea grupurilor de acțiune locală și susținerea implementării strategiilor de dezvoltare locală ale GAL-urilor. |
| 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 Regulament implică realizarea următoarelor obiective:* Elaborarea cadrului legal privind măsurile și condițiile de acordare a subvențiilor de stat pentru dezvoltarea locală prin implementarea Programului LEADER;
* Implementarea mecanismului de verificare și selectare a GAL-urilor pentru finanțare, evaluare și aprobare a strategiilor de dezvoltare locală a acestor GAL-uri;
* Consolidarea capacităților și abilităților reprezentanților sectoarelor public, antreprenorial și civic, în scopul realizării proiectelor de dezvoltare locală.
 |
| 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 Regulament privind acordarea subvențiilor pentru dezvoltarea locală prin implementarea Programului LEADER cuprinde amploarea și complexitatea măsurilor de sprijin financiar din partea statului, și anume, sprijinul pentru funcționarea grupurilor de acțiune locală și susținerea implementării strategiilor de dezvoltare locală ale GAL-urilor.Proiectul are drept obiect de reglementare condițiile și procedura de verificare și selectare a GAL-urilor, evaluare și aprobare a SDL-urilor pentru acordarea subvențiilor, implementare și monitorizare a măsurilor de sprijin financiar de către stat.În procesul de elaborare a proiectului de Regulament, Ministerul s-a condus de practica existentă de creare și funcționare a GAL-urilor, colaborând cu organizații care au facilitat crearea, dezvoltarea și finanțarea GAL-urilor în Republica Moldova, așa cum sunt Rețeaua Națională LEADER din Moldova și Solidarity Fund PL in Moldova. De asemenea, la elaborarea actului normativ a fost implicată și Agenția de Intervenție și Plăți în Agricultură, care va implementa hotărârea de guvern respectivă.Totodată, în procesul de elaborare, Ministerul a fost asistat de experții Proiectului Twinning „Sprijin suplimentar pentru agricultură, dezvoltare rurală și siguranța alimentară în Republica Moldova”, care au oferit consultații, propuneri, sugestii de îmbunătățire a proiectului, în baza experienței Poloniei, Austriei și Lituaniei privind implementarea abordării LEADER. Proiectul de Regulament stabilește următoarele prevederi:* Procedura de selectare a GAL-urilor pentru finanțare;
* Procedura de aprobare a strategiilor de dezvoltare locală ale GAL-urilor;
* Condițiile de acordare a sprijinului financiar pentru funcționarea GAL-urilor;
* Condițiile de acordare a sprijinului financiar pentru implementarea strategiilor de dezvoltare locală ale GAL-urilor;
* Procedura de aprobare finală a cererilor de finanțare de către Agenția de Intervenție și Plăți pentru Agricultură și încheierea contractului de finanțare;
* Verificarea pe teren și monitorizarea postachitare a proiectelor;
* Monitorizarea GAL-urilor de către Agenție.

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 Regulament propus spre examinare va avea impact social, economic, administrativ, fiscal și de mediu.***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 într-o perioadă de 2 ani 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 festivalurile, 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 unitățile economice.***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 Regulament*.****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 neuniformă și activitate haotică a GAL-lor pe teritoriul Republicii Moldova;
5. Nerespectarea principiilor și caracteristicilor abordării LEADER 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 subvenționarea GAL-lor;- Creșterea numărului populației emigrante;- Lipsa investițiilor în infrastructura localităților rurale;- Diminuarea procesului de consolidare a cooperării localităților rurale;- Distrugerea patrimoniului cultural și natural al 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 Regulament  |
| ***Posibile avantaje:**** Creșterea bunăstării cetățenilor, drept urmare a îmbunătățirii serviciilor publice și dezvoltării economice a localităților rurale;
* 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, antreprenorial și civic, în ceea ce privește procesele de dezvoltare locală și implementarea proiectelor;
* Dezvoltarea uniformă a teritoriului plasat sub responsabilitatea GAL-lor;
* Dezvoltarea echilibrată a localităților rurale din punct de vedere economic, social și cultural;
* Sporirea interesului localnicilor în dezvoltarea comunităților prin contribuirea în luarea de decizii la nivel local;
* Asocierea intersectorială pentru dezvoltare locală;
* Majorarea încasărilor la bugetele locale din contul impozitelor locale, achitate drept urmare a dezvoltării afacerilor în urma implementării proiectelor
* Dezvoltarea multisectorială a teritoriului GAL;
* Implementarea proiectelor inovative prin colaborare și cooperare națională și internațională;
* Atragerea altor fonduri externe și interne pentru dezvoltarea teritoriului GAL.

**Costuri:**Costurile vor fi în limita mijloacelor financiare alocate anual din bugetul public național. Pentru elaborarea proiectului de Regulament propus, statul nu va suporta costuri suplimentare. În procesul de implementare a cadrului normativ vor fi utilizate doar sursele financiare prevăzute în FNDAMR (5%), anual aprobat prin 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, trai și turiști.

**Riscuri:**Nu s-au identificat riscuri în vederea aprobării proiectului de Regulament*.***Costuri de conformare:** Nu s-au identificat costuri suplimentare de conformare. **Impactul:**Aprobarea Regulamentului privind acordarea subvențiilor pentru dezvoltarea locală prin implementarea Programului LEADER va avea impact pozitiv asupra dezvoltării economice, sociale și culturale 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 Regulament propus va asigura o politica constantă de dezvoltare a mediului rural prin implementarea Programului LEADER în Republica Moldova din surse publice, va crea condiții de atractivitatea a sectorului rural pentru tineri prin dezvoltarea infrastructurii și prestarea serviciilor publice de calitate, precum și va oferi oportunități pentru atragerea prin intermediul grupurilor de acțiune locală a fondurilor externe, în scopul dezvoltării durabile a teritoriului GAL. |
| **5. Implementarea şi monitorizarea** |
| Implementarea proiectului de Regulament va fi asigurată de către Ministerul Agriculturii și Industriei Alimentare, care este responsabil de gestionarea și implementarea Programului LEADER în Republica Moldova, și Agenția de Intervenție și Plăți pentru Agricultură, care va asigura gestionarea eficientă a mijloacelor financiare din FNDAMR. De asemenea, Ministerul va ține Registrul GAL-lor și va monitorizarea mijloacele financiare acordate GAL-lor pentru funcționare și implementarea strategiilor de dezvoltare locală, precum și impactul implementării proiectelor de dezvoltare locală gestionate de către GAL-ri. Odată cu intrarea în vigoare a proiectului de Regulament invocat, în rezultatul efectuării analizei cost-beneficiu, putem concluziona că beneficiile economice suplimentare vor constitui între **0.5 și 0.7 mln MDL** **anual.** În scopul implementării Regulamentului invocat, vor fi elaborate 3 ordine ale Ministerului, prin care se vor aproba: regulamentul de activitate și componența nominală a Comisiei de Selectare și Evaluare, modelele de documente, precum și Ghidul GAL pentru implementarea strategiilor de dezvoltare locală.  |
| **6. Consultarea.** |
| Proiectul de Regulament a fost elaborat de către Minister, de comun cu Solidarity Fund PL în Moldova și Rețeaua Națională LEADER din Moldova, care nemijlocit s-au implicat în procesul de elaborare a procedurilor de selectare a GAL-urilor și aprobare a strategiilor de dezvoltare locală pentru finanțare, precum și pregătirea modelelor de documente. Totodată, în procesul de elaborare, Ministerul a fost asistat de experții Proiectului Twinning „Sprijin suplimentar pentru agricultură, dezvoltare rurală și siguranța alimentară în Republica Moldova”, care au oferit consultații, propuneri, sugestii de îmbunătățire a proiectului, în baza experienței Poloniei, Austriei și Estoniei privind implementarea abordării LEADER, în cadrul a 8 ședințe de lucru în perioada octombrie-decembrie 2021. Tot aici menționăm, că au fost organizate și 2 deplasări în Austria și Polonia pentru colaboratorii Ministerului și Agenției, în scopul preluării experienței acestor țări în procesul de implementare a abordării LEADER. Tot aici menționăm, că experții vor acorda și în anul 2022 tot suportul necesar în procesul de elaborare a Ghidului pentru implementarea strategiilor de dezvoltare locală.De asemenea, Ministerul a creat și un grup de lucru, aprobat prin ordinul nr. 231 din 17 octombrie 2020, care este responsabil de elaborarea acestui proiect de Regulament. În componența Grupului au fost incluși reprezentanții Ministerului, Rețelei Naționale LEADER, Rețelei de Dezvoltare a Comunităților Rurale, Congresului Autorităților Locale din Moldova și Agenției de Intervenție și Plăți pentru Agricultură. Urmare a ședinței Grupului de lucru cu prezență fizică din 05.10.2021 și a activității de examinare de către membri a proiectelor, remise prin e-mail din 27.09.2021, 01.10.2021, 07.10.2021, 22.12.2021, proiectul de Regulament a fost modificat, completat și îmbunătățit. 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 plasat pe pagina web a Ministerului [www.madrm.gov.md](http://www.madrm.gov.md) la data de 28 septembrie 2021, compartimentul *Transparența decizională* la rubrica *Proiecte de documente -* <https://particip.gov.md/ro/document/stages/anunt-cu-privire-la-initierea-elaborarii-proiectului-regulamentului-privind-acordarea-subventiilor-pentru-dezvoltarea-locala-prin-implementarea-programului-leader/8490>.Ulterior, Analiza Impactului de Reglementare a fost plasată pe pagina web a Ministerului, pentru consultații publice, la data de 22 decembrie 2021. Prin urmare, Analiza Impactului de Reglementare însoțită de proiectul de Regulament 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 |