

**GUVERNUL REPUBLICII MOLDOVA**

**H O T Ă R Ă R E nr. \_\_\_\_\_**

**din \_\_\_\_\_ 2020**  
**Chişinău**

**Pentru aprobarea proiectului de lege  
cu privire la grupurile de acţiune locală**

Guvernul HOTĂRĂŞTE:

Se aprobă şi se prezintă Parlamentului spre examinare proiectului de lege  
cu privire la grupurile de acţiune locală.

**Prim-ministru**

**ION CHICU**

Contrasemnează:

Viceprim-ministru,  
ministrul finanţelor

Serghei PUŞCUŢA

Ministrul agriculturii,  
dezvoltării regionale  
şi mediului

Ion Perju

Ministrul justiţiei

Fadei Nagacevschi

## **PARLAMENTUL REPUBLICII MOLDOVA**

### **LEGE**

#### **cu privire la grupurile de acțiune locală**

Parlamentul adoptă prezenta lege organică.

### **Capitolul I DISPOZIȚII GENERALE**

#### **Articolul 1. Scopul și obiectul legii**

(1) Scopul prezentei legi este crearea cadrului legal privind constituirea și funcționarea grupurilor de acțiune locală, drept entitate juridică specifică.

(2) Prezenta lege reglementează constituirea, activitatea, reorganizarea și lichidarea grupurilor de acțiune locală.

#### **Articolul 2. Noțiuni generale**

În sensul prezentei legi se utilizează noțiunile definite în Legea nr. 276/2016 cu privire la principiile de subvenționare în dezvoltarea agriculturii și mediului rural:

”abordare LEADER”, ”grup de acțiune locală”, ”Program LEADER”, ”strategie de dezvoltare locală”, ”dezvoltare rurală”.

#### **Articolul 3. Statutul juridic al GAL**

(1) GAL se constituie benevol și are statut de persoană juridică.

(2) Denumirea deplină a GAL include sintagma ”Grup de Acțiune Locală” și trebuie să fie corelată la identitatea comună a membrilor GAL.

(3) GAL poate avea simbolică proprie, care nu coincide cu simbolică de stat a Republicii Moldova, a altor state sau entități.

(4) GAL dispune de sediu. Sediul GAL este considerat sediul organului său executiv, înregistrat în registrul de stat al organizațiilor necomerciale. GAL poate avea și alte adrese pentru corespondență.

(5) GAL activează în baza prezentei legi, a statutului și a regulamentelor sale interne.

#### **Articolul 4. Scopul și sarcinile GAL**

(1) GAL se constituie în scopul dezvoltării teritoriilor rurale din componența acestuia, inclusiv întru elaborarea și implementarea strategiilor de dezvoltare a localităților plasate sub responsabilitatea comunității.

(2) Sarcinile principale ale GAL sunt următoarele:

- 1) identificarea unui teritoriu rural omogen, coeziv din punct de vedere social, economic, natural, caracterizat prin tradiții comune, identitate locală, nevoi și așteptări comune, în cadrul căruia se va implementa strategia de dezvoltare locală;
- 2) elaborarea și aprobarea strategiei de dezvoltare locală;
- 3) atragerea surselor de finanțare pentru implementarea strategiei de dezvoltare locală;
- 4) consolidarea capacităților membrilor GAL în domeniul dezvoltării și implementării proiectelor de dezvoltare rurală, inclusiv dezvoltarea capacităților de management;

- 5) inițierea și administrarea proceselor de dezvoltare locală pe teritoriul GAL;
- 6) pregătirea și publicarea apelurilor de depunere a proiectelor;
- 7) organizarea și desfășurarea concursului de selectare a proiectelor susținute de GAL, care vor fi finanțate prin Programul LEADER;
- 8) selectarea proiectelor în mod transparent și echidistant, conform priorităților stabilite în strategia de dezvoltare locală a GAL;
- 9) dezvoltarea parteneriatelor locale, regionale, naționale și internaționale cu scopul dezvoltării locale;
- 10) monitorizarea implementării proiectelor de dezvoltare rurală în cadrul GAL;
- 11) colaborarea cu instituțiile de stat de nivel regional și național;
- 12) realizarea sarcinilor suplimentare, delegate de Ministerul Agriculturii, Dezvoltării Regionale și Mediului (în continuare - organ central de specialitate).

(3) GAL poate sprijini și finanța proiecte de dezvoltare locală doar în baza unui concurs transparent, corect și echitabil.

### **Articolul 5. Principiile activității GAL**

În vederea realizării scopurilor, obiectivelor și sarcinilor sale, GAL va respecta următoarele principii:

- (1) *principiul nediscriminării* – nu va admite nici un fel de discriminare a membrilor săi sau a categoriilor de membri, inclusiv pe criterii de gen, religie sau etnie;
- (2) *principiul transparenței și participării* – va activa în mod transparent și va promova participarea membrilor săi prin intermediul organelor sale de conducere;
- (3) *principiul imparțialității și echității* – va asigura imparțialitatea și echitatea în procesul luării deciziilor, în alocarea și utilizarea resurselor;
- (4) *principiul rentabilității* – va asigura realizarea sarcinilor la nivel profesional înalt, cu utilizarea optimă a surselor financiare.

### **Articolul 6. Caracteristicile GAL**

Constituirea și activitatea GAL au la bază următoarele caracteristici:

(1) *abordare teritorială* – teritoriu rural reprezentat de un GAL, care este omogen, coeziv din punct de vedere social, economic, natural, constituit din cel puțin trei unități administrativ-teritoriale învecinate de nivelul întâi. Programul LEADER se aplică în teritoriile reprezentate de GAL cu o populație cuprinsă între 10.000 – 60.000 de locuitori;

(2) *parteneriate locale* – crearea unui parteneriat, ce implică reprezentanți ai sectoarelor public, antreprenorial și civic, în care niciunul dintre cele trei sectoare nu poate avea mai mult de 49 % din drepturile de vot la nivelul decizional;

(3) *abordarea "de jos în sus"* - participarea activă a populației locale în planificarea, luarea deciziilor și implementarea strategiilor de dezvoltare locală;

(4) *acțiuni integrate și multisectoriale* - caracterul integrat și multisectorial al strategiilor de dezvoltare locală, bazate pe interacțiunea partenerilor locali, pentru planificarea și identificarea soluțiilor, în scopul dezvoltării teritoriului GAL;

(5) *colaborarea în rețea* – colaborarea în rețele regionale, naționale și internaționale, prin stabilirea legăturilor și realizarea proiectelor pentru dezvoltarea teritoriului GAL;

(6) *inovație* - stimularea unor abordări noi și inovatoare privind dezvoltarea zonelor rurale, inclusiv transferul și adaptarea inovațiilor dezvoltate în altă parte, modernizarea cunoștințelor tradiționale sau găsirea unor soluții noi la probleme rurale persistente, pe care intervențiile altor metode nu le-au putut rezolva într-un mod satisfăcător și durabil;

(7) *cooperare* – desfășurarea unor proiecte comune cu grupuri similare în procesul de cooperare interteritorială și transnațională.

## **Capitolul II**

### **CALITATEA DE MEMBRU ȘI CONSTITUIREA GRUPULUI DE ACȚIUNE LOCALĂ**

#### **Articolul 7. Calitatea de membru**

(1) Orice persoană fizică sau juridică, înregistrată în modul stabilit, care are domiciliu sau sediu juridic și desfășoară activitate pe teritoriul unităților administrativ-teritoriale ce intră în componența GAL, are dreptul să devină membru al GAL.

(2) O unitate administrativ-teritorială, o persoană fizică sau o persoană juridică poate face parte doar dintr-un singur GAL.

(3) Fiecare membru GAL trebuie să reprezinte doar un sector din cadrul GAL.

(4) Calitatea de membru al GAL se confirmă prin decizia organului competent cu privire la aderarea la GAL, potrivit statutului GAL.

#### **Articolul 8. Procedura de constituire a GAL**

(1) GAL se constituie în mod voluntar, în conformitate cu principiul liberei asocieri și cu prevederile prezentei legi.

(2) GAL este constituit din cel puțin trei unități administrativ-teritoriale de nivelul întâi cu o populație ce nu depășește limitele specificate la art. 6 alin. (1).

(3) Unitățile administrativ-teritoriale de nivelul întâi din teritoriul GAL trebuie să aibă hotare comune.

(4) Orașele pot face parte din GAL, doar în cazul în care numărul populației acestora nu depășește limita de 10.000 locuitori.

(5) Decizia privind crearea sau aderarea unității administrativ-teritoriale de nivelul întâi la un GAL se adoptă de autoritatea reprezentativă și deliberativă a administrației publice locale de nivelul întâi, în condițiile stabilite de Legea nr. 436/2006 privind administrația publică locală.

(6) Crearea GAL are loc prin semnarea Acordului de constituire de către membrii fondatori ai GAL sau reprezentanții membrilor fondatori ai GAL.

(7) Componența GAL se bazează pe echilibrul dintre cele trei sectoare, în care niciun sector nu poate avea mai mult de 49 % din drepturile de vot la nivelul decizional.

(8) GAL se stabilește în baza principiilor și caracteristicilor activității GAL, menționate în articolele 5 și 6 din prezenta lege.

(9) GAL are propria sa misiune și viziune, și acționează în beneficiul teritoriului GAL, având la bază prioritățile de dezvoltare locală reflectate în strategia de dezvoltare locală.

(10) Membrii GAL din raza teritoriului său vor forma comitetul de constituire în număr de cel puțin 12 membri potențiali ai GAL-ului.

(11) Comitetul de constituire este compus din membri, care reprezintă diferite unități administrativ-teritoriale din teritoriul GAL și diferite sectoare, pentru a asigura o reprezentare teritorială și sectorială.

(12) Comitetul de constituire elaborează:

a) proiectul acordului de constituire;

b) proiectul statutului GAL;

c) lista membrilor fondatori ai GAL, cu delimitarea sectoarelor pe care le reprezintă.

(13) Comitetul de constituire asigură elaborarea, prin metoda participativă, a proiectului strategiei de dezvoltare locală a GAL.

(14) Proiectele de documente enumerate la alineatele (12) și (13) din prezentul articol sunt consultate cu membrii potențiali ai GAL, cu consemnarea propunerilor/obiecțiilor/recomandărilor într-un proces-verbal.

(15) Comitetul de constituire remite spre avizare organului central de specialitate dosarul cu toate documentele enumerate la alineatele (12) și (13) din prezentul articol, în două exemplare, inclusiv cu anexarea procesului-verbal de consultare a acestora.

(16) Examinarea și avizarea documentelor prevăzute la alineatele (12) și (13) din prezentul articol se efectuează conform procedurii aprobate de organul central de specialitate.

(17) Organul central de specialitate poate refuza avizarea documentelor enumerate la alineatele (12) și (13) din prezentul articol, în cazurile în care acestea nu corespund prevederilor prezentei legi și a actelor normative ce reglementează punerea în aplicare a prezentei legi.

(18) În termen de 30 zile din ziua avizării dosarului de către organul central de specialitate, comitetul de constituire convoacă adunarea de constituire, la care se invită toți membrii potențiali ai GAL-ului pentru a analiza proiectele documentelor prevăzute la alineatele (12) și (13) din prezentul articol. Adunarea de constituire este deliberativă, dacă la ea sunt prezenți cel puțin 2/3 din membrii potențiali ai GAL.

(19) Adunarea de constituire analizează proiectul statutului GAL. Statutul se consideră aprobat, dacă cel puțin 2/3 din membrii potențiali ai GAL au votat pentru aprobarea acestuia, cu condiția respectării echilibrului între cele trei sectoare din parteneriatul teritorial GAL.

(20) În cazul în care statutul nu este aprobat din lipsa numărului necesar de voturi, adunarea de constituire repetată este fixată pentru o dată ulterioară, în termen de cel mult 30 zile de la data desfășurării primei adunări de constituire. Dacă statutul nu este aprobat nici la a doua întrunire, comitetul de constituire își încetează activitatea, iar procedura de constituire a GAL este considerată eșuată.

(21) Adunarea de constituire alege organele GAL și aprobă strategia de dezvoltare locală GAL.

## **Articolul 9. Documentele de constituire a GAL**

(1) Documentele de constituire a GAL sunt acordul de constituire și statutul.

(2) Acordul de constituire a GAL trebuie să cuprindă:

- a) denumirea deplină și, după caz, cea prescurtată a GAL, precum și informații detaliate despre sediul acestuia;
- b) scopul și obiectivele strategice ale GAL-ului;
- c) perioada de activitate a GAL;
- d) lista fondatorilor GAL;
- e) condițiile, modalitatea și quantumul contribuției efectuate de fiecare membru;
- f) prevederile privind modul și termenele de constituire și înregistrare a GAL.

(3) Statutul GAL va include următoarele prevederi obligatorii:

- a) forma juridică de organizare;
- b) denumirea deplină;
- c) sediul;
- d) unitățile administrativ-teritoriale ce intră în componența GAL;
- e) scopul și obiectivele strategice ale GAL;
- f) organele de conducere și control, modul de numire, competența, procedura de convocare și durata mandatului acestora;
- g) modul de numire a directorului și, după caz, a altor organe ale GAL;
- h) procedura de aderare la GAL, temeiurile și procedura de încetare a calității de membru al GAL;
- i) drepturile, obligațiile și responsabilitățile membrilor GAL;
- j) sancțiunile aplicabile membrilor care au încălcat prevederile statutului sau regulamentele interne ale GAL;
- k) prevederile privind stabilirea cotizației de membru;
- l) procedura de adoptare și modificare a statutului;

- m) modalitatea prin care GAL va asigura transparența activității sale;
  - n) condițiile de încetare a activității, de reorganizare și/sau lichidare GAL.
- (4) Statutul poate prevedea și alte clauze ce nu contravin legii.
- (5) Toți membrii fondatori semnează acordul de constituire a GAL. Președintele și secretarul adunării de constituire semnează statutul GAL și procesul-verbal al adunării de constituire.

### **Articolul 10. Înregistrarea de stat a GAL**

- (1) Înregistrarea de stat a GAL se realizează în conformitate cu prevederile legislației în vigoare și a prezentei legi.
- (2) La înregistrarea GAL se va prezenta avizul pozitiv al organului central de specialitate.
- (3) Copiile documentelor de constituire și a deciziei de înregistrare vor fi prezentate organului central de specialitate.

### **Articolul 11. Drepturile și obligațiile membrilor GAL**

- (1) Membrii GAL au următoarele drepturi:
- a) să beneficieze de informații, consultări, servicii prestate de GAL;
  - b) să aleagă și să fie ales în organele GAL;
  - c) să propună subiecte de discuție pentru agenda adunării generale;
  - d) să desemneze și să voteze candidați în organele GAL;
  - e) să solicite și să obțină informații cu privire la activitatea GAL, inclusiv modalitatea de administrare a resurselor financiare;
  - f) să renunțe la calitatea de membru GAL.
- (2) Membrii GAL au următoarele obligații:
- a) să respecte prevederile statutului și ale regulamentelor interne;
  - b) să achite în termen plățile și să-și onoreze obligațiile financiare, în conformitate cu statutul GAL;
  - c) să participe și să se implice în activitatea GAL.

### **Articolul 12. Aderarea noilor membri la GAL**

- (1) Orice persoană fizică sau juridică, care dorește să devină membru GAL, trebuie să depună o cerere scrisă de aderare la GAL către Consiliul de administrare al GAL.
- (2) Cererea de aderare la GAL poate fi respinsă în următoarele cazuri:
- a) solicitantul nu întrunește condițiile prevăzute la articolul 7 din prezenta Lege;
  - b) solicitantul a fost exclus din GAL, iar de la această dată nu s-a scurs 3 ani.
- (3) Consiliul de administrare notifică solicitantul despre rezultatul examinării cererii de aderare la GAL, în caz de admitere a noului membru, modifică neîntârziat în acest sens registrul membrilor GAL. Decizia de aderare la GAL trebuie să fie adusă ulterior la cunoștința membrilor GAL la Adunarea Generală.

### **Articolul 13. Încetarea calității de membru al GAL**

- (1) Membrul GAL, care își schimbă domiciliul în afara teritoriului GAL sau își încetează activitatea pe acest teritoriu, va renunța la calitatea de membru GAL, notificând în scris Consiliul de administrare.
- (2) În cazul în care persoana nu notifică în scris Consiliul de administrare în termen de 1 lună de la apariția împrejurărilor prevăzute la alin. (1), încetarea calității de membru este constatată de Consiliul de administrare din oficiu. Încetarea calității de membru al GAL se face prin radierea numelui sau denumirii acestuia din registrul membrilor GAL, în baza deciziei Consiliului de administrare.
- (3) Un membru poate fi exclus din GAL, prin decizia adunării generale, la propunerea Consiliului de administrare, în cazul:

- a) nerespectării sistematice a prevederilor statutului și a regulamentelor interne ale GAL;
  - b) refuzului de achitare a cotizației de membru;
  - c) cauzarea prejudiciului material sau a imaginii GAL.
- (4) Decizia adunării generale de excludere a unui membru poate fi contestată, în conformitate cu prevederile legislației în vigoare.

### **Capitolul III**

## **ORGANELE DE CONDUCERE ALE GRUPULUI DE ACȚIUNE LOCALĂ**

### **Articolul 14. Organele de conducere ale GAL**

- (1) Organele de conducere ale GAL sunt:
- a) adunarea generală;
  - b) consiliul de administrare;
  - c) președintele;
  - d) comitetul de selectare;
  - e) comisia de cenzori.
- (2) Structura, drepturile și obligațiile organelor GAL sunt stabilite de prezenta lege și de statutul GAL.

### **Articolul 15. Adunarea generală și competențele acesteia**

- (1) Adunarea generală este organul suprem de conducere al GAL, constituit din toți membrii GAL.
- (2) De competența exclusivă a adunării generale țin:
- a) definirea direcțiilor prioritare de activitate a GAL;
  - b) modificarea statutului;
  - c) modificarea limitelor ariei teritoriale GAL;
  - d) alegerea și revocarea președintelui, vicepreședintelui, membrilor consiliului de administrare, comitetului de selectare și ai comisiei de cenzori;
  - e) aprobarea și modificarea strategiei de dezvoltare locală a GAL;
  - f) aprobarea regulamentelor privind anunțarea apelurilor de propuneri de proiecte anunțate și administrate de GAL;
  - g) aprobarea deciziei consiliului de selectare privind proiectele propuse spre finanțare de către GAL;
  - h) fixarea cotizațiilor de membru al GAL;
  - i) aprobarea dărilor de seamă financiare anuale, a rapoartelor de activitate, rapoartelor cu privire la venituri și cheltuieli, a bilanțului și a raportului anual al consiliului de administrare, consiliului de selectare, comisiei de cenzori, ai directorului GAL;
  - j) aprobarea bugetului, planului de activitate și planului financiar anual;
  - k) aprobarea vânzării, achiziționării, gajării sau ipotecării oricărui obiect de infrastructură aflat în proprietatea GAL, aprobarea contractării de împrumuturi, credite sau a altor angajamente financiare de către GAL ori stabilirea unor limite pentru acestea, în funcție de interesele GAL;
  - l) adoptarea organigramei și regulamentelor interne ale GAL;
  - m) adoptarea hotărârilor privind reorganizarea sau lichidarea GAL;
  - n) soluționarea oricărei alte probleme pentru care statutul cere aprobarea adunării generale.
- (3) Cvorumul se stabilește prin statut.
- (4) Competența adunării generale de adoptare a hotărârii, atribuită prin prezenta lege sau prin statutul GAL, nu poate fi delegată unui alt organ al GAL.

## **Articolul 16. Convocarea adunării generale**

(1) Adunarea generală se convoacă în ședință ordinară cel puțin o dată pe an, în baza deciziei consiliului de administrare, conform prevederilor din statut.

(2) Adunarea generală extraordinară se convoacă:

- a) la inițiativa consiliului de administrare;
- b) la cererea comisiei de cenzori;
- c) la cererea comitetului de selectare;
- d) la cererea membrilor GAL care constituie cel puțin 20 la sută din numărul total de membrii;
- e) la cererea Unității de Management, în condițiile articolului 32 alineatul (3) din prezenta lege.

(3) Dacă Consiliul de administrare nu convoacă adunarea generală extraordinară, conform alineatului (2), aceasta se convoacă de către comisia de cenzori, comitetul de selectare, de către membrii GAL menționați la alineatul (3) litera d) sau de către organul executiv.

(4) Președintele GAL, cu cel puțin 15 zile înainte de adunarea generală extraordinară, înștiințează despre aceasta fiecare membru al GAL în formă scrisă și/sau publică avizul respectiv, în conformitate cu prevederile statutului și regulilor interne de comunicare ale GAL.

## **Articolul 17. Atribuirea voturilor**

(1) Voturile în GAL se atribuie în conformitate cu principiul: fiecare membru dispune de un singur vot;

(2) Membrul GAL nu participă la vot, în cazul în care adunarea generală adoptă hotărâri privind:

- a) revocarea lui din funcția eligibilă în GAL;
- b) adoptarea unei decizii, în cazul în care el este persoană interesată;
- c) excluderea lui din GAL.

(3) Membrii consiliului de administrare, consiliului de selectare și comisiei de cenzori nu participă la vot, în cazul în care adunarea generală adoptă hotărâri privind evaluarea activității organului în care aceștia activează.

## **Articolul 18. Atribuțiile Consiliului de administrare**

(1) Consiliul de administrare este responsabil în fața adunării generale pentru funcționarea și gestionarea GAL în perioadele dintre adunările generale.

(2) Competențele consiliului de administrare sunt următoarele:

- a) asigură implementarea hotărârilor adunării generale, bugetului și planului de activitate a GAL;
- b) monitorizează performanțele GAL;
- c) aprobă încheierea contractelor, în conformitate cu bugetul și planul de activitate;
- d) convoacă adunarea generală a membrilor GAL;
- e) selectează și numește directorul GAL;
- f) aprobă proiectul de buget, planul de activitate, raportul anual, regulamentele interne și alte documente și le prezintă pentru aprobare adunării generale;
- g) asigură respectarea procedurilor în activitatea GAL, conform prevederilor statutare;
- h) asigură respectarea procedurilor financiare și a celor de evidență contabilă ale GAL;
- i) alte competențe ce pot fi stabilite de adunarea generală sau stipulate de statut ori de prezenta lege.

## **Articolul 19. Componența Consiliului de administrare**



(1) Consiliul de administrare este compus din cel puțin 5 persoane și cel mult 11 persoane, toți fiind membrii GAL, respectând prevederile articolul 6 alineatul (2) din prezenta lege. Numărul exact de membri ai Consiliului va fi specificat în statut, fiind totdeauna un număr impar.

(2) Membrii Consiliului de administrare sunt aleși de adunarea generală pentru un mandat de cel mult 3 ani.

(3) Președintele Consiliului de administrare este președintele GAL.

(4) Un membru al consiliului de administrare nu poate deține mai mult de 2 mandate succesive. După expirarea celui de-al doilea mandat, membrul consiliului de administrare are dreptul să fie reales pentru al treilea mandat, doar dacă între al doilea și al treilea mandat a trecut cel puțin un an.

(5) Fiecare membru al Consiliului de administrare va acționa în interesele GAL și va declara orice interes personal, financiar sau de altă natură pentru orice activitate supusă discuției la întrunirile consiliului, fără a mai lua parte ulterior la discuțiile respective.

(6) Consiliul de administrare va alege din rândul membrilor săi secretarul Consiliului.

### **Articolul 20. Președintele GAL**

(1) Președintele GAL este în același timp și președintele Consiliului de administrare, și președintele Comitetului de selectare.

(2) Atribuțiile președintelui sunt următoarele:

- a) convocarea și prezidarea ședințelor adunării generale, consiliului de administrare și comitetului de selectare;
- b) semnarea acordurilor de colaborare și a altor documente, în conformitate cu deciziile adunării generale, consiliului de administrare și comitetului de selectare;
- c) exercitarea altor atribuții specificate în statut.

(3) Vicepreședintele exercită atribuțiile președintelui, în cazul în care ultimul nu poate exercita atribuțiile din motive obiective.

### **Articolul 21. Convocarea Consiliului de administrare**

(1) Consiliul de administrare se convoacă, de regulă, o dată în două luni sau mai des, în caz de necesitate.

(2) Convocarea consiliului de administrare se face la solicitarea a cel puțin o treime din membrii săi, la solicitarea Președintelui GAL sau la solicitarea directorului GAL.

(3) Ședințele Consiliului de administrare se consideră deliberative, dacă la ședințe sunt prezenți cel puțin jumătate plus unul din membrii săi.

(4) Deciziile consiliului de administrare sunt adoptate prin consens, iar dacă nu se ajunge la un consens – prin votul majorității simple a celor prezenți.

(5) La ședințele Consiliului de administrare, de regulă, este prezent directorul GAL, fără drept de vot.

(6) La ședințele Consiliului de administrare se întocmește procesul-verbal, care se păstrează în conformitate cu prevederile statutului sau a regulamentelor interne GAL.

### **Articolul 22. Comitetul de selectare**

(1) Comitetul de selectare GAL este organul colegial, compus din cel puțin 5 persoane și cel mult 11 persoane, alese de către adunarea generală a GAL, prin vot direct, pe un termen de cel mult 3 ani, care are următoarea competență:

- a) elaborează documentația pentru programe locale de finanțare;
- b) efectuează evaluarea și selectarea proiectelor recepționate în cadrul apelurilor de propuneri GAL și le propune Adunării Generale spre aprobare.

(2) Comitetul de selectare va fi compus dintr-un număr impar de persoane, reprezentanți ai sectoarelor public, antreprenorial și civic, și în care niciunul dintre cele trei sectoare nu poate avea mai mult de 49 % din drepturile de vot la nivelul decizional.

(3) Președintele GAL este membru și Președinte al Comitetului de selectare din oficiu.

(4) Activitatea Comitetului de selectare și atribuțiile acestuia sunt stabilite printr-un regulament aprobat de Adunarea generală.

(5) În procesul selectării proiectelor, Comitetul de selectare se ghidează de prevederile cadrului normativ în vigoare, regulamentele interne ale GAL și obiectivele Strategiei de Dezvoltare Locală a GAL.

(6) În activitatea lor, membrii Comitetului de selectare vor declara conflictele de interese. Procedurile cu privire la declararea conflictelor de interese, precum și a clauzelor de confidențialitate privind activitatea Comitetului de selectare vor fi elaborate și aprobate de către GAL.

### **Articolul 23. Comisia de cenzori**

(1) Comisia de cenzori efectuează supravegherea și controlul activității financiar-economice a GAL. Comisia de cenzori este formată din cel puțin 3 persoane, care nu sunt afiliate (rude sau afini până la gradul III inclusiv) și respectă regulile de evitare a conflictului de interese, alese de adunarea generală din rândul membrilor GAL, prin vot direct, pe un termen de cel mult 3 ani.

(2) Un membru al Comisiei de cenzori nu poate fi în același timp și membru al Consiliului de administrare sau Comitetului de selectare.

(3) Activitatea Comisiei de cenzori și atribuțiile acesteia sunt stabilite printr-un regulament aprobat de adunarea generală.

(4) Auditul activității financiar-economice a GAL este efectuat cel puțin o dată pe an, la inițiativa Comisiei de cenzori, Consiliului de administrare, Comitetului de selectare sau președintelui GAL.

(5) Consiliul de administrare și directorul GAL prezintă documentele privind activitatea financiar-economică a GAL, la solicitarea Comisiei de cenzori.

(6) Comisia de cenzori este responsabilă pentru verificarea managementului financiar-economic al GAL și pentru elaborarea și prezentarea raportului anual cu privire la acest subiect în fața adunării generale.

### **Articolul 24. Prevederi comune cu privire la persoanele cu funcții eligibile**

(1) Membrii Consiliului de administrare, ai Comitetului de selectare și ai Comisiei de cenzori nu sunt angajați ai GAL și nu sunt remunerați.

(2) Pentru unele activități ce rezultă din realizarea funcțiilor, în funcție de bugetul GAL, acești membri au dreptul la rambursarea cheltuielilor sau primirea unei indemnizații nominale, în modul stabilit prin statut sau alte acte interne ale GAL.

(3) Mandatul membrului Consiliului de administrare, al Comitetului de selectare și al Comisiei de cenzori se stinge în următoarele cazuri:

- a) excluderea din lista membrilor GAL;
- b) renunțarea în forma scrisă;
- c) decesul;
- d) revocarea prin hotărârea adunării generale.

(4) În cazul reprezentantului membrului GAL – persoana juridică, reprezentantul poate fi revocat la solicitarea persoanei juridice în cauză. În cazul respectiv persoana juridică, membru GAL, va prezenta decizia privind revocarea reprezentantului și numirea unui alt reprezentant al său în cadrul GAL.

(5) Membrii Consiliului de administrare, ai Comitetului de selectare și ai Comisiei de cenzori pot fi revocați prin hotărârea adunării generale în caz de:

- a) executare necorespunzătoare a obligațiilor;
- b) lipsă repetată de la ședințele planificate.

(6) În cazul în care o persoană cu funcție eligibilă din cadrul GAL este revocată de adunarea generală, la aceeași ședință a adunării se alege o nouă persoană pentru funcția rămasă vacantă.

(7) Componenta organelor GAL se alege în așa mod, încât să asigure păstrarea memoriei instituționale.

### **Articolul 25. Organul executiv**

(1) GAL angajează un director și alt personal executiv.

(2) Directorul și contabilul-șef este numit în funcție în bază de concurs, de către Consiliul de administrare, cu aprobarea adunării generale, întrunind criteriile necesare pentru desfășurarea activității. În cazul în care directorul și contabilul-șef numiți în funcție sunt membri ai GAL, concomitent cu numirea lor în funcție, aceștia se obligă să suspende calitatea lor de membri ai GAL pe perioada îndeplinirii funcțiilor respective.

(3) Directorul reprezintă GAL în relațiile cu persoanele terțe în conformitate cu statutul;

(4) Directorul prezintă raportul de activitate în fața Consiliului de administrare și, de regulă, participă la ședințele Consiliului, dar nu participă la luarea deciziilor și nici la vot.

(5) Consiliul de administrare poate împuternici directorul să semneze contracte uzuale de o anumită valoare, a căror limită poate fi stabilită prin statutul sau regulamentele interne ale GAL.

(6) Directorul și personalul executiv al GAL sunt angajați în muncă în conformitate cu legislația muncii.

(7) În cazul în care un angajat al GAL este și membru GAL, el se obligă să suspende calitatea sa de membru GAL pe perioada angajării.

## **Capitolul IV MANAGEMENTUL FINANCIAR ȘI INTERN**

### **Articolul 26. Sursele de finanțare ale GAL**

(1) Drept surse de finanțare ale GAL pot servi:

- a) cotizațiile anuale de membru;
- b) donațiile și/sau granturile;
- c) subvențiile acordate din Fondul național de dezvoltare a agriculturii și mediului rural, în cadrul Programului LEADER;
- d) dobânzile la mijloacele financiare depuse de GAL în conturi bancare;
- e) sursele financiare pentru serviciile prestate de GAL.

(2) Administrarea fondurilor GAL se face de către Consiliul de administrare.

### **Articolul 27. Cotizația anuală de membru**

(1) GAL percepe o cotizație anuală de membru pentru acoperirea costurilor fixe și altor cheltuieli ce țin de activitatea sa, aceasta fiind achitată de membrii săi la data sau înainte de data fixată în statut sau regulamentul intern.

(2) Suma cotizației anuale achitate se stabilește prin statut sau prin regulament intern de funcționare.

### **Articolul 28. Registrele financiare și de evidență contabilă ale GAL**

(1) În procesul de activitate GAL va ține următoarele registre:

- a) registrul membrilor GAL;
- b) registrul contractelor;

- c) registrul proiectelor și beneficiarilor de suport al GAL;
  - d) registrul monitorizărilor și evaluărilor efectuate la beneficiarii GAL;
  - e) registrele de evidență contabilă;
  - f) registrul de inventariere a mijloacelor;
  - g) registrul proceselor-verbale ale adunării generale, ale Consiliului de administrare, ale Comitetului de selectare și Comisiei de cenzori.
- (2) GAL realizează evidența contabilă, în conformitate cu Legea contabilității și raportării financiare Nr. 287/2017.

### **Articolul 29. Dărilor de seamă anuale**

- (1) GAL, în termen de 120 de zile de la finele anului său financiar, prezintă organului central de specialitate darea de seamă anuală, împreună cu o copie a rapoartelor financiare, în modul stabilit.
- (2) GAL prezintă raportul anual de activitate pentru perioada 1 ianuarie-31 decembrie până la data de 31 ianuarie a anului următor de raportare.

## **Capitolul V MONITORIZARE ȘI SUPRAVEGHERE**

### **Articolul 30. Monitorizarea**

(1) Monitorizarea activității GAL și impactul implementării proiectelor de dezvoltare locală gestionate de către GAL va fi asigurată de organul central de specialitate, care este responsabil de gestionarea și implementarea Programului LEADER în Republica Moldova.

(2) Monitorizarea activității GAL va fi efectuată conform procedurilor aprobate de organul central de specialitate.

(3) Organul central de specialitate va elabora și aproba Ghidul Grupurilor de Acțiune Locală pentru implementarea Strategiilor de dezvoltare locală.

### **Articolul 31. Supravegherea**

(1) Organul central de specialitate este în drept să verifice registrele GAL, în următoarele condiții:

- a) la solicitarea scrisă a cel puțin 10 procente de membri GAL, care pretind existența unor incorectitudini în funcționarea GAL;
- b) în cazul în care, după analiza dării de seamă anuale sau a rapoartelor financiare ale GAL, organul central de specialitate constată probe evidente de încălcări financiare sau legale.

(2) În cazul depistării încălcărilor, organul central de specialitate va solicita GAL-lui efectuarea unui audit extern prin angajarea unei companii licențiate de audit în acest scop.

(3) Constatările auditului vor fi expediate organului central de specialitate. În cazul în care sunt constatate încălcări financiare sau legale sau faptul că GAL nu a activat în corespundere cu prezenta lege, organul central de specialitate va solicita Consiliului de administrare să convoace adunarea generală extraordinară, în cadrul căreia constatările vor fi prezentate membrilor GAL.

(4) Dacă Consiliul de administrare nu reușește să convoace adunarea generală în decurs de 30 de zile, organul central de specialitate o poate convoca în mod independent.

(5) Ca urmare a ședinței Adunării generale Consiliul de administrare trebuie să elaboreze și să prezinte spre avizare organului central de specialitate un plan de acțiuni pentru înlăturarea neregulilor în activitatea GAL și conformarea cu recomandările organului central de specialitate.

(6) Organul central de specialitate va stabili un termen rezonabil pentru realizarea planului de acțiuni și ulterior va verifica realizarea acestuia.

(7) În cazul în care planul de acțiuni nu va fi realizat și GAL nu se va conforma cu recomandările pentru a înlătura neregulile în activitate, organul central de specialitate are dreptul să depună o solicitare argumentată pentru dizolvarea GAL la organul de înregistrare.

### **Articolul 32. Registrul Grupurilor de Acțiune Locală**

(1) Organul central de specialitate instituie și ține Registrul Grupurilor de Acțiune Locală.

(2) Datele privind GAL se introduc în Registrul Grupurilor de Acțiune Locală în baza actelor ce atestă înregistrarea GAL de către organul de înregistrare.

(3) Registrul Grupurilor de Acțiune Locală conține următoarele date cu privire la fiecare GAL:

- a) denumirea și sediul GAL;
- b) numărul unităților administrativ-teritoriale și denumirea localităților ce intră în componența GAL;
- c) numărul populației din teritoriul GAL;
- d) numărul membrilor GAL;
- e) numele, adresele și numerele de telefon ale membrilor Consiliului de administrare și ale directorului GAL;
- f) data prezentării ultimului raport financiar anual;
- g) detalii privind finanțarea oferită GAL din partea statului.

(4) Datele conținute în Registrul Grupurilor de Acțiune Locală sunt publice în condițiile și în limitele prevăzute de legislația privind accesul la informație, secretul de stat, secretul comercial, protecția datelor personale, registrele, precum și de tratatele internaționale la care Republica Moldova este parte.

(5) Radierea datelor privind GAL din Registrul Grupurilor de Acțiune Locală are loc în baza actelor ce atestă dizolvarea sau reorganizarea GAL.

## **Capitolul VI DISPOZIȚII FINALE ȘI TRANZITORII**

### **Articolul 33. Încetarea activității**

(1) GAL își încetează activitatea prin reorganizarea sau dizolvarea lui, conform propriului statut și a legislației în vigoare.

(2) GAL poate fi dizolvat, având la bază unul din următoarele temeuri:

- a) sarcinile pentru care a fost creat GAL nu mai sunt actuale sau nu mai pot fi realizate în mod practic;
- b) existența GAL nu mai este necesară pentru orice alte motive;
- c) activitatea GAL nu este conformă cu legislația în vigoare;
- d) alte temeuri prevăzute de legislație.

(3) Cererea privind dizolvarea GAL, în cazul în care există unul din temeiurile specificate la alin. (2), se depune, cu avizul organului central de specialitate, la organul de înregistrare.

### **Articolul 34. Dispoziții finale**

(1) Prezenta lege intră în vigoare la data publicării în Monitorul Oficial al Republicii Moldova.

(2) Guvernul, în termen de 6 luni, va aduce actele sale normative în conformitate cu prezenta lege.

**NOTĂ INFORMATIVĂ**  
**la proiectul de lege cu privire la grupurile de acțiune locală**

**1. Denumirea autorului și, după caz, a participanților la elaborarea proiectului**

Prezentul proiect este elaborat de către Ministerul Agriculturii, Dezvoltării Regionale și Mediului, în colaborare cu Rețeaua Națională LEADER, în scopul realizării Planului Național de Acțiuni pentru implementarea Acordului de Asociere Republica Moldova-Uniunea Europeană pentru perioada 2020-2023, a Planului de Acțiuni al Guvernului Republicii Moldova pentru anii 2020-2023, obiectivului specific nr. 3.3 din Strategia Națională de Dezvoltare Agricolă și Rurală 2014-2020, precum și a Legii nr. 276/2016 cu privire la principiile de subvenționare în dezvoltarea agriculturii și mediului rural, cu modificările ulterioare.

**2. Condițiile ce au impus elaborarea proiectului de act normativ și finalitățile urmărite**

Necesitatea elaborării și promovării *proiectului de lege cu privire la grupurile de acțiune locală* a fost determinată de modificările 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.

Aceste modificări se referă la crearea Programului de Stat LEADER, finanțat din surse publice cu o valoare de până la 5 % din Fondul Național de Dezvoltare a Agriculturii și Mediului Rural. Mecanismul de funcționare a abordării LEADER<sup>1</sup> este bazat pe **Grupurile de Acțiune Locală** (în continuare – GAL), care reprezintă parteneriate intersectoriale formate din reprezentanți ai sectorului public, civic și antreprenorial. Actualmente, Grupurile de Acțiune Locală nu sunt înregistrate în calitate de persoane juridice din lipsa reglementării acestei forme speciale de organizare în cadrul legal al Republicii Moldova. Proiectul de lege propus vine drept o soluție pentru înregistrarea și reglementarea activității GAL-urilor.

Până la inițierea elaborării proiectului, a fost efectuată Analiza ex-ante a Măsurii de intervenție aferentă Obiectivului Specific nr. 3.3 din Strategia Națională de Dezvoltare Agricolă și Rurală 2014-2020 privind crearea și funcționarea Grupurilor de Acțiune Locală și implementarea Programului LEADER în Republica Moldova (*se anexează*).

Analiza efectuată a scos în evidență absența cadrului normativ care ar reglementa

<sup>1</sup> LEADER este un instrument de dezvoltare rurală teritorială al UE, care face parte din politica de dezvoltare rurală a UE (5-7 % din fondurile de dezvoltare rurală și a agriculturii sunt direcționate pentru Programul LEADER). LEADER este o abreviere din limba franceză, care presupune "Legături între Acțiuni pentru Dezvoltarea Economiei Rurale". 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.

constituirea și funcționarea grupurilor de acțiune locală, care, de fapt, reprezintă o soluție optimă pentru problemele ce încetinesc progresul privind îmbunătățirea nivelului de muncă și trai în mediul rural. De altfel, se propune aplicarea, în special, a mecanismului LEADER, care consolidează cooperarea comunitară, dar și modul de diversificare a economiei locale.

Ulterior, a fost elaborată și Analiza Impactului de Reglementare a actului normativ, care, în temeiul pct. 11 subpct. 2<sup>1</sup>) lit. b) din Metodologia de analiză a impactului în procesul de fundamentare a proiectelor de acte normative, aprobată prin Hotărârea Guvernului nr. 23/2019, a fost remisă spre consultare Ministerului Finanțelor. Și proiectul de lege cu Analiza ex-ante și Analiza Impactului de Reglementare au fost susținute de Ministerul Finanțelor.

Astfel, prin implementarea Programului LEADER și finanțarea Grupurilor de Acțiune Locală se urmărește scopul de îmbunătățire și ajustare a politicilor statului în domeniul dezvoltării mediului rural și al agriculturii la necesitățile locale, pentru garantarea unei dezvoltări eficiente a zonelor rurale, păstrând continuitatea politicilor promovate de Minister, care au drept scop realizarea obiectivelor din Programul de Activitate al Guvernului Republicii Moldova și implementarea obiectivelor prevăzute în Strategia națională de dezvoltare agricolă și rurală 2014-2020, aprobată prin Hotărârea Guvernului nr. 409/2014.

În acest context, este foarte importantă crearea unui cadru legal de înregistrare și funcționare a GAL-ilor.

Prin urmare, se propune spre examinare proiectul de lege cu privire la grupurile de acțiune locală, care cuprinde amploarea și complexitatea abordării LEADER, și anume constituirea, activitatea, reorganizarea și lichidarea grupurilor de acțiune locală.

Așa dar, proiectul este însoțit de **Analiza ex-ante a Măsurii de intervenție aferentă creării și funcționării Grupurilor de Acțiune Locală și de Analiza Impactului de Reglementare.**

### **3. Descrierea gradului de compatibilitate pentru proiectele care au drept scop armonizarea legislației naționale cu legislația Uniunii Europene**

Proiectul nu conține norme privind armonizarea legislației naționale cu legislația Uniunii Europene.

### **4. Principalele prevederi ale proiectului și evidențierea elementelor noi**

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 Mediului (MADRM). În Republica Moldova există 32 de GAL-uri, în care sunt implicate aproximativ 300 de unități administrativ-teritoriale (35 % din zonele rurale) și cca 1250 de instituții/organizații locale, inclusiv APL-urile. GAL-urile se află la diferite etape de dezvoltare: unele GAL-uri sunt în proces de creare, altele au implementat/implementează deja proiecte de dezvoltare locală. În anul 2018, au fost implementate aproximativ 160 de microproiecte cu un buget total de cofinanțare din surse externe de 7.000.000 MDL, iar în anul 2019 au fost implementate circa 250 de microproiecte cu un buget total de cofinanțare din surse externe de 10.000.000 MDL. În anul 2020, estimativ, GAL-urile vor implementa din sursele de finanțare ale Uniunii Europene și Asistenței Poloniei circa 400 microproiecte cu o valoare totală de aproximativ 20.000.000 MDL.

Proiectele susținute de GAL-uri sunt proiecte implementate de reprezentanții a trei sectoare (public, antreprenorial și civic), care contribuie la implementarea Strategiilor de Dezvoltare Locală GAL și la realizarea obiectivelor Strategiei naționale de dezvoltare agricolă și rurală. Un accent deosebit este pus pe dezvoltarea economică a teritoriului GAL (cel puțin 50 % din finanțările oferite sunt pentru dezvoltarea economică).

Prezentul proiect de lege reprezintă o lege specială nouă, care are drept scop crearea cadrului legal pentru constituirea și 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 Grupului de Acțiune Locală;
- ✓ Principiile activității și caracteristicile Grupului de Acțiune Locală;
- ✓ Calitatea de membru și procedura de constituire a Grupului de Acțiune Locală;
- ✓ Înregistrarea GAL, drepturile și obligațiunile membrilor GAL;
- ✓ Organele de conducere ale GAL;
- ✓ Managementul financiar și intern al GAL;
- ✓ Monitorizarea și supravegherea GAL.

Implementarea prezentului act 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 administrativ va impune crearea noilor structuri administrative sau va conduce la creșterea personalului celor existente.

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.

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.

#### **5. Fundamentarea economico-financiară**

Implementarea prevederilor proiectului se va efectua din contul alocațiilor prevăzute pentru Fondul național de dezvoltare a agriculturii și mediului rural, în limita aprobată în bugetul de stat pentru anul respectiv și cuantumul prevăzut de legislația în domeniu.

#### **6. Modul de încorporare a actului în cadrul normativ în vigoare**

Adoptarea și punerea în aplicare a prevederilor proiectului nu impune necesitatea aprobării unui act normativ de implementare a legislației privind grupurile de acțiune locală.

#### **7. Avizarea și consultarea publică a proiectului**

În conformitate cu prevederile Legii nr. 100/2017 cu privire la actele normative și ale Regulamentului, aprobat prin Hotărârea Guvernului nr. 610/2018, prezentul proiect a fost transmis Cancelariei de Stat și Ministerului Finanțelor spre examinare și consultare.

Pentru asigurarea transparenței în procesul decizional, proiectul legii, Analiza ex-ante și

Analiza impactului de reglementare au fost plasate pe pagina web oficială a MADRM și pe [www.particip.gov.md](http://www.particip.gov.md).

**8. Constatările expertizei anticorupție**

Proiectul va fi remis Centrului National Anticorupție (CNA) pentru expertiză anticorupție.

**9. Constatările expertizei de compatibilitate**

Proiectul nu necesită expertiză de compatibilitate.

**10. Constatările expertizei juridice**

Proiectul va fi remis Ministerului Justiției pentru expertiză juridică.

Ministru



Ion PERJU

## Analiza Impactului de Reglementare a proiectului Hotărârii Guvernului pentru aprobarea proiectului de lege cu privire la grupurile de acțiune locală

<b>Titlul analizei impactului</b> (poate conține titlul propunerii de act normativ)	<b>Proiectul Hotărârii Guvernului pentru aprobarea proiectului de lege cu privire la grupurile de acțiune locală</b>
<b>Data:</b>	<b>25.09.2020</b>
<b>Autoritatea administrației publice (autor):</b>	<b>Ministerul Agriculturii, Dezvoltării Regionale și Mediului</b>
<b>Subdiviziunea:</b>	<b>Direcția politici și programe de dezvoltare rurală</b>
<b>Persoana responsabilă și informația de contact:</b>	<b>Cîrlig Eugenia, consultant principal Tel. 022-204-595, e-mail: eugenia.cirlig@madrm.gov.md</b>
<b>Componentele analizei impactului de reglementare</b>	
<b>1. Definirea problemei</b>	
<p><b>a) Determinați clar și concis problema și/sau problemele care urmează să fie soluționate.</b> 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.</p> <p><b>b) Descrieți problema, persoanele/entitățile afectate și cele care contribuie la apariția problemei, cu justificarea necesității schimbării situației curente și viitoare, în baza dovezilor și datelor colectate și examinate.</b> 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 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). Astfel, constatăm o fragmentare excesivă a populației, ceea ce constituie o situație caracteristică Republicii Moldova.</p> <p>Numărul mic al populației limitează resursele financiare, capacitatea administrativă și instituțională a administrației 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.</p> <p>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.</p> <p>Populația stabilă a Republicii Moldova, conform situației la 01.01.2019, a fost de 3,5 milioane persoane, în scădere față de aceeași perioadă a anului 2018 cu 4,8 mii persoane. Astfel, în 2018 se</p>	

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 și migrației.

**TABELUL 1. POPULAȚIA STABILĂ MII PERSOANE, LA 1 IANUARIE 2019**

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

Sursa: BNS

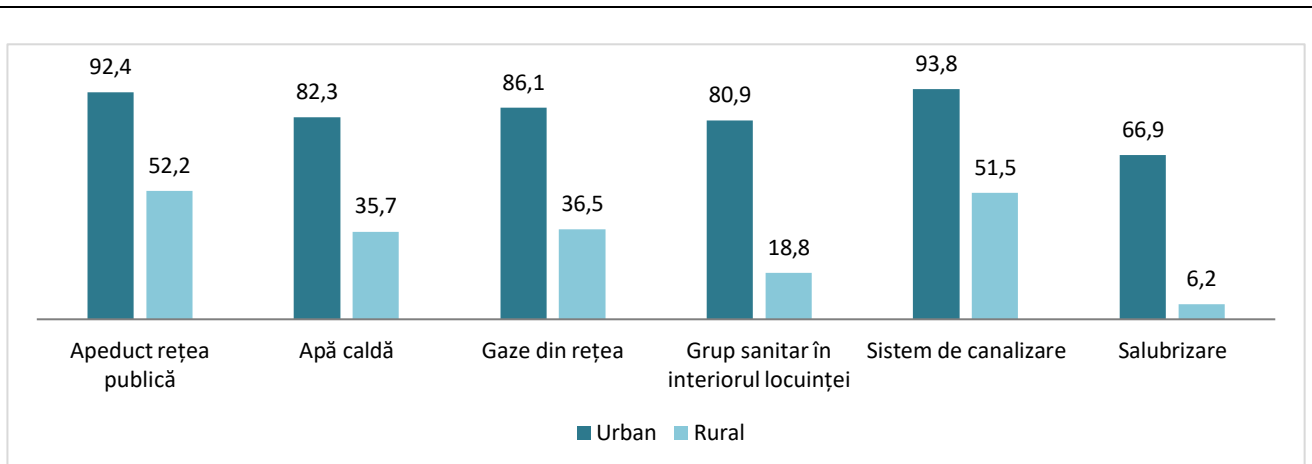
În prezent, Moldova se află în topul țărilor afectate de procesele migraționale. Migrația are loc în două direcții: internă (de la sat la oraș sau de la oraș la sat) și externă (pentru muncă, scop educațional, afaceri sau turism). Fluxurile migratorii din mediul rural în mediul urban dețin cea mai mare 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 și meseriilor solicitate în mediul rural, o altă problema este și infrastructura socială degradată și 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 salubritate, 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: 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 încăperea. 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 mediul 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 ajuns la concluzia, 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 i<sup>2</sup>), care prevede una din competențele 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-ilor în Republica Moldova.

**c) *Expuneți clar cauzele care au condus la apariția 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 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.

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 Mării 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 circa 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 (cel puțin 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 prin mecanismul LEADER este multiplicat prin contribuția locală și contribuie la dezvoltare economică și îmbunătățirea condițiilor de trai în zonele rurale.

Însă, problema majoră 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 temei 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 și 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 câpătat 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-ilor, 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 Republica Moldova nu există cadrul normativ pentru înregistrarea GAL-ilor, MADRM, în februarie 2020, a lansat procedura de elaborare a legii speciale privind grupurile de acțiune locală.

Concomitent, a evoluat și sprijinul acordat de partenerii 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 un suport 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 și AIPA), în scopul implementării eficiente a Programului LEADER în RM și creării sinergiei cu sursele acestuia, punerii în aplicare a Legii privind GAL-urile și acoperirea necesităților ce nu pot fi acoperite din surse publice.

Partenerii de dezvoltare ce vor oferi suport sunt Uniunea Europeană, Polonia, USAID. În luna august curent, 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).



Din 1 septembrie 2020 a demarat 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 legii 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-ilor.

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 și identificați carențele prevederilor normative în vigoare, identificați documentele de politici și 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 și 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 și 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 opțiunilor**

***a) Expuneți succint opțiunea „a nu face nimic”, care presupune lipsa de intervenție***

Opțiunile propuse sunt următoarele:

**Opțiunea I - "a nu face nimic";**

Situația "a nu face nimic" este descrisă la compartimentul "Definierea problemei".

**Opțiunea II - aprobarea proiectului Hotărârii de Guvern**

***b) Expuneți principalele prevederi ale proiectului, cu impact, explicând cum acestea ținesc cauzele problemei, cu indicarea noutăților și întregului spectru de soluții/drepturi/obligații 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 și 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 opțiunilor**

**a) Expuneți efectele negative și pozitive ale stării actuale și evoluția acestora în viitor, care vor sta la baza calculării impacturilor opțiunii recomandate**

**Opțiunea I - A nu face nimic;**

***Costuri:***

Lipsa de cheltuieli din partea statului pentru elaborarea, aprobarea și publicarea proiectului de lege.

***Beneficii:***

Beneficii în lipsa intervenției 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-ilor și a proiectelor implementate;
3. Diminuarea mijloacelor financiare din partea donatorilor în lipsa unei contribuții din fondurile naționale pentru susținerea GAL-ilor;
4. Crearea și activitatea GAL-ilor neuniform pe teritoriul Republicii Moldova;
5. Nerespectarea principiilor și caracteristicilor de către GAL-uri în procesul de constituire;
6. Lipsa unei evidențe a GAL-ilor și a mecanismului de raportare.

**Riscuri:**

- Lipsa cadrului normativ național privind activitatea GAL-ilor;
- 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.

**Opțiunea 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-ilor;
- 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 opțiuni, 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 politică 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 și 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-ilor și va monitoriza activitatea GAL-ilor 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, 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 preliminară Cancelariei de Stat și Ministerului Finanțelor prin scrisoarea nr. 10-05/3256.

Ulterior, Analiza impactului de reglementare a fost, de asemenea, consultată cu Ministerul Finanțelor (scr. nr. 10-07/4102 din 10 septembrie 2020).

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.

<b>Tabel pentru identificarea impacturilor</b>			
<b>Categoriile de impact</b>	<b>Punctaj atribuit</b>		
	<i>Opțiunea propusă</i>	<i>Opțiunea alternativă 1</i>	<i>Opțiunea alternativă 2</i>
<b>Economic</b>			
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		
cadru 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		
<b>Social</b>			
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		
<b>De mediu</b>			
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		

Proiectul preliminar de act normativ



**ANALIZA**  
**ex-ante a Măsurii de intervenție aferentă Obiectivului**  
**Specific nr. 3.3 din Strategia Națională de Dezvoltare**  
**Agricolă și Rurală 2014-2020 privind crearea și**  
**funcționarea Grupurilor de Acțiune Locală și**  
**implementarea Programului LEADER**  
**în Republica Moldova**

**Raport de Analiză - 2020**

# CUPRINS

Lista acronimelor.....	3
SUMAR EXECUTIV .....	4
Concluziile și recomandările Analizei ex-ante .....	1
1. Cadrul metodologic.....	6
1.1. Dimensiunile și Întrebările de Evaluare .....	6
1.2. Metodele și Instrumentele de cercetare .....	7
2. Descrierea Contextului.....	9
2.1. Descrierea problemei.....	9
3. Analiza dimensiunilor de evaluare .....	12
3.1. Structura Propunerii de Politică Publică .....	12
3.2. Relevanța Propunerii de Politică Publică .....	12
3.3. Eficacitatea Propunerii de Politică Publică .....	15
3.4. Eficiența Propunerii de Politică Publică .....	19
3.5. Impactul Propunerii de Politică Publică .....	22
4. Analiza Cost-Beneficiu.....	35
4.1. Scenariile analizate .....	35
4.2. Analiza incrementală .....	35
4.3. Identificarea beneficiilor și a costurilor.....	36
4.4. Instrumentele de evaluare a impactului economic.....	37
5. Rezultatele Analizei Cost-Beneficiu.....	39
5.1. Scenariul „politica implementată” .....	39
5.2. Scenariul „Status Quo” .....	47
5.3. Compararea scenariilor. Concluzii și recomandări .....	49

## LISTA ACRONIMELOR

ADR – Agenția de Dezvoltare Regională

AIPA – Agenția pentru Intervenții și Plăți în Agricultură

APC – Autoritate Publică Centrală

APL – Autoritate Publică Locală

FNDAMR - Fondul Național de Dezvoltare a Agriculturii și Mediului Rural din Moldova

GAL – Grup de Acțiune Locală

MADRM – Ministerul Agriculturii Dezvoltării Regionale și Mediului

MEI – Ministerul Economiei și Infrastructurii

MF - Ministerul Finanțelor

MJ – Ministerul Justiției

ONG – Organizație Nonguvernamentală

PPP – Propunere de Politică Publică

SNDAR - Strategia Națională de Dezvoltare Agricolă și Rurală

SNDR – Strategia Națională de Dezvoltare Regională

SDL – Strategie de Dezvoltare Locală

# SUMAR EXECUTIV

## CONCLUZIILE ȘI RECOMANDĂRILE ANALIZEI EX-ANTE

### CONCLUZII.

**C 1:** Analiza validează atât actualitatea, cât și gravitatea problemei, relevând absența unor programe de stat menite să finanțeze domeniul respectiv. Propunerea de Politică Publică propusă (în continuare – PPP) reprezintă o soluție optimă pentru redresarea problemelor ce încetinesc progresul privind îmbunătățirea nivelului de muncă și trai în mediul rural, în special prin mecanismele aplicate de LEADER, care consolidează cooperarea comunitară, dar și modul de diversificare a economiei locale.

**C 2:** Formularea actuală a măsurii de intervenție asigură o coerență internă adecvată, astfel încât prin implementarea acțiunilor aferente Măsurii de intervenție este fezabilă atingerea obiectivelor setate de politica publică propusă.

**C 3:** Măsura de intervenție propusă este coerentă cu Cadrul de Politici Sectorial, contribuind la atingerea indicatorilor prevăzuți în SNDAR 2014-2020 și Planul de Acțiuni pentru implementarea SNDAR 2014-2020.

**C 4:** Analiza programelor de finanțare a Grupurilor de Acțiune Locală existente este insuficientă pentru a asigura un sprijin complex al tuturor inițiativelor locale. Totuși experiența programelor existente denotă un grad înalt de absorbție a finanțării, cât și atingerea indicatorilor setați, ceea ce aparent ar conduce la dezvoltarea zonelor rurale și diminuarea problemelor stringente din mediul rural.

**C 5:** Toate cele 100 de proiecte analizate, implementate de către GAL-uri cu finanțarea în anul 2019, au atins indicatorii stabiliți, ceea ce denotă o înaltă eficacitate a proiectelor implementate prin intermediul GAL-urilor.

**C 6:** Deși în Republica Moldova nu există un program de susținere a GAL-urilor din surse publice, iar finanțarea din surse externe este realizată doar în cadrul unor proiecte specifice, GAL-urile existente au reușit să-și construiască o identitate la nivel local, demonstrând capacitate deplină de acțiune în vederea implementării Strategiilor de Dezvoltare Locală.

**C 7:** Principiul implementării proiectelor finanțate prin intermediul GAL-urilor este condiționat de cofinanțarea proiectelor de către beneficiar, acest element reprezentând un important factor în vederea asigurării eficienței proiectelor. În acest sens, se constată că în cazul GAL-urilor existente, ponderea medie a cofinanțării este de peste 50 %, în condițiile în care minimul solicitat în acest sens este de doar 30 %.

**C 8:** Analiza dimensiunii de eficiență a Măsurii de intervenție denotă un grad înalt al probabilității atingerii rezultatelor preconizate prin resursele alocate din FNDAMR, astfel, în condițiile unei implementări corespunzătoare a resursele financiare alocate, ar putea fi atinși indicatorii setați în planul de acțiuni al SNDAR. În același timp, procesul absorbției finanțării este condiționat de o serie de factori, precum capacitatea GAL-urilor de organizare a implementării proiectelor, dar și de asigurare a bunei administrări a tuturor proceselor conexe implementării proiectelor.

**C 9:** Analiza efectuată denotă suficiența de personal calificat pentru implementarea proiectelor la nivel local, totuși, în cazul creșterii valorii finanțării, dar și complexității proiectelor, se constată lipsa în unele regiuni a specialiștilor specializați în anumite domenii specifice, precum marketing, proiectare, evaluare și monitorizare, etc.

**C 10:** Analiza generală a dimensiunii de impact a PPP denotă beneficii **sociale**, acoperind un număr semnificativ de beneficiari; **economice**, relevând un număr considerabil de locuri de muncă și afaceri viabile ce urmează să

funcționeze în zonele rurale; **fiscale**, stimulând activitatea economică și favorizând ulterior contribuțiile beneficiarilor în bugetul de stat.

**C 11** : Impactul administrativ este foarte mic, întrucât există deja structura instituțională funcțională, precum și cadrul normativ funcțional.

**C 12**: În ambele scenarii diferite de cel al Status-quo-ului, impactul juridic este unul major, fiind necesare modificări ale cadrului juridic existent. Totodată, în cazul optării pentru scenariul III – adoptarea unei legi speciale, efectele generale negative vor fi mai mici decât în cazul implementării modificărilor cadrului existent pentru crearea condițiilor de activitate a GAL-urilor.

**C 13**: Impactul social potențial al PPP-ului este unul major, fapt ce se datorează atât planificării de sus în jos (reușind să surprindă problemele și constrângerile întâmpinate de comunități), cât și spectrului de proiecte implementate în cadrul Programului LEADER, ce sunt orientate spre solidarizarea comunităților în identificarea și prioritizarea unor probleme comune.

**C 14**: Majoritatea domeniilor de intervenție ale PPP-ului au un raport beneficiu-cost pozitiv (mai mare de 1), fapt care indică rentabilitatea economică a proiectelor implementate de către GAL-uri.

**C 15**: Costurile administrative actuale ale beneficiarilor sunt menținute în parametri relativ mici și în mare parte fezabile pentru beneficiarii-tip ai proiectelor implementate de GAL-uri, însă acestea nu pot asigura capacitatea de investire în menținerea personalului pe termen lung sau dezvoltarea capacității GAL.

## RECOMANDĂRI

**R 1** : Deși cadrul instituțional actual este ajustat pentru administrarea intervențiilor adresate APL-urilor și ar dispune de personal menit să faciliteze implementarea acestor măsuri, complexitatea abordării impune capacitatea personalului și includerea unui program de formare în administrarea programului LEADER.

**R 2**: Având în vedere orientarea strategică și asigurarea sustenabilității inițiativei, este recomandată crearea unui cadru normativ adecvat, care să surprindă amploarea și complexitatea abordării LEADER, ceea ce poate fi asigurat prin implementarea scenariului 3.

**R 3**: Menținerea în procesul ajustării Regulamentului de subvenționare a condițiilor transpuse în Propunerea de Politică Publică este necesară pentru alinierea Criteriilor de eligibilitate la obiectivele măsurilor de intervenție propuse, astfel încât să fie asigurată atingerea obiectivelor propuse prin implementarea proiectelor ulterior selectate.

**R 4**: Având în vedere necesitatea de diversificare a surselor de finanțare și orientarea spre mobilizarea resurselor financiare, inclusiv în cadrul GAL-ului, este necesară acordarea unui suport în amortizarea cheltuielilor administrative ale entităților pentru a le asigura funcționarea la capacitate sporită și dezvoltarea acestora pentru buna implementare a portofoliului de proiecte, cât și atragerea resurselor financiare suplimentare.

**R 5**: Raportul cost-beneficiu pozitiv este în cea mai mare parte asigurat de preponderența proiectelor de natură economică, ce reușește să mobilizeze mediul privat și să asigure și o mobilizare a investițiilor private. Pentru a menține acest aspect este esențial de a menține proporția proiectelor economice finanțate în cadrul GAL-urilor.

**R 6**: În procesul de implementare a măsurii de intervenție pot fi generate sinergii, care pot aduce beneficii relevante pentru toate instituțiile implicate. De exemplu, având un cadru sistemic puternic, care gestionează dezvoltarea IMM-urilor (implementat prin Strategia de Dezvoltare a Sectorului IMM), precum și inițiative concrete care abordează grupuri-țintă similare cu cele țintite de PPP (de exemplu programul GEA al ODIMM, alte proiecte care vizează dezvoltarea IMM-urilor), MADRM poate folosi aceste platforme pentru a ajunge mai eficient la beneficiari și continua eforturile lansate de alte instituții de resort.

# 1. CADRU METODOLOGIC

Metodologia evaluării ex-ante a Propunerii de Politică Publică descrie contextul/problemele soluționate prin PPP, dimensiunile, instrumentele de evaluare și cercetare, întrebările de evaluare. Totodată, metodologia descrie setul de instrumente de evaluare care a fost aplicat.

La baza metodologiei de evaluare ex-ante au stat dimensiunile de evaluare prevăzute de Ghidul metodologic pentru evaluarea intermediară și ex-post a politicilor publice, EVLASE D<sup>1</sup>– Ghidul de Evaluare a Dezvoltării Socio-economice, Ghidul privind Evaluarea Impactului Inițiativei UE „O mai bună legiferare”<sup>2</sup>, dar și alte documente relevante pentru acest tip de evaluare, bazate pe practica internațională.

Instrumentele de evaluare aplicate au fost selectate în așa fel, încât să permită identificarea informațiilor relevante pentru fiecare din dimensiunile de evaluare stabilite.

## 1.1. DIMENSIUNILE ȘI ÎNTREBĂRILE DE EVALUARE

Evaluarea ex-ante a Propunerii de Politică Publică a fost realizată din perspectiva a 4 dimensiuni și anume: **i) Relevanță, ii) Eficacitate, iii) Eficiență și iv) Impact.**

Fiecare dintre dimensiunile de evaluare a urmărit clarificarea anumitor aspecte esențiale pentru realizarea evaluării ex-ante a unei Propuneri de Politică Publică. Astfel, în cazul **Relevanței**, a fost evaluată măsura în care PPP-ul este coerentă atât cu cadrul de politici, cât și cu proiectele investiționale relevante. Totodată, relevanța a urmărit evaluarea măsurii în care intervențiile prevăzute de PPP sunt coerente cu obiectivele PPP-ului și măsura în care răspund necesităților identificate de PPP.

Dimensiunea **Eficacității** a urmărit evaluarea măsurii în care intervențiile și condițiile Propunerii de Politică Publică sunt capabile să soluționeze problemele identificate de către aceasta și pot să atingă obiectivele setate.

**Eficiența** ca dimensiune de evaluare a urmărit identificarea măsurii în care se pot maximiza rezultatele preconizate în contextul resurselor financiare și instituționale disponibile.

Dimensiunea de **Impact** a evaluat măsura în care PPP-ul va contribui la îmbunătățirea sau cum va influența anumite aspecte de natură economică, administrativă, socială, fiscală și de mediu.

Pentru structurarea corectă a evaluării, pentru fiecare din dimensiunile de evaluare au fost elaborate una sau mai multe întrebări de evaluare, prin care a fost posibilă obținerea informației necesare pentru identificarea concluziilor principale și elaborarea Recomandărilor de îmbunătățire a PPP-ului.

Evaluarea ex-ante a avut la bază următoarele întrebări de evaluare:

- *În ce măsură PPP este coerentă cu SNDAR 2014-2020?*
- *În ce măsură PPP este coerentă cu alte măsuri implementate în domeniile de intervenție ale PPP-ului? Aici s-ar putea de făcut trimitere la cadrul UE sau Acordul de asociere.*
- *Sunt măsurile de intervenție cele mai potrivite pentru soluționarea problemelor identificate?*
- *În ce măsură există capacitate administrativă și financiară pentru asigurarea implementării intervențiilor propuse de PPP?*
- *Care este impactul scontat al PPP-ului?*

Fiecare dintre întrebări a fost triangulată prin intermediul instrumentelor de evaluare în conformitate cu metodologia de evaluare.

---

<sup>1</sup> Evalsed este o resursă care oferă îndrumări cu privire la evaluarea dezvoltării socioeconomice. Evalsed promovează schimbul de experiență și bune practici, precum și creșterea relevanței evaluării în luarea deciziilor [https://ec.europa.eu/regional\\_policy/en/information/publications/evaluations-guidance-documents/2013/evalsed-the-resource-for-the-evaluation-of-socio-economic-development-evaluation-guide](https://ec.europa.eu/regional_policy/en/information/publications/evaluations-guidance-documents/2013/evalsed-the-resource-for-the-evaluation-of-socio-economic-development-evaluation-guide)

<sup>2</sup> [https://ec.europa.eu/info/law/law-making-process/planning-and-proposing-law/better-regulation-why-and-how\\_en](https://ec.europa.eu/info/law/law-making-process/planning-and-proposing-law/better-regulation-why-and-how_en)

## 1.2. METODELE ȘI INSTRUMENTELE DE CERCETARE

### 1.2.1. METODELE DE CERCETARE

Pornind de la cadrul metodologic, în procesul de colectare a informațiilor pentru realizarea evaluării ex-ante au fost aplicate un șir de Metode de cercetare. Metodele utilizate au fost selectate în așa mod, încât să ofere informații atât cantitative, cât și calitative, capabile să ofere răspunsuri comprehensive la toate întrebările apărute în procesul de evaluare.

#### ✓ Analiza documentelor

Au fost analizate un șir de acte normative relevante domeniului evaluării și, în special, întreg cadrul normativ strategic relevant domeniului agriculturii și dezvoltării rurale. Suplimentar, având în vedere specificul juridic legat de activitatea Grupurilor de Acțiune Locală, urmează să fie analizat cadrul juridic privind activitatea asociațiilor necomerciale și a autorităților publice locale.

**TABELUL 1: LISTA DOCUMENTELOR ANALIZATE**

N/O	DENUMIREA DOCUMENTULUI	INSTITUȚIA RESPONSABILĂ
1	Strategia Națională de Dezvoltare Agricolă și Rurală 2014-2020	MADRM
2	Legea bugetului de stat pentru anii 2016-2019	MF
3	Regulamentul Fondului Ecologic Național	MADRM
4	HG nr. 973/2018 cu privire la aprobarea Programului „START pentru TINERI: o afacere durabilă la tine acasă”	MEI
5	Legea privind administrația publică locală nr.436/2006	MJ
6	Legea cu privire la asociațiile obștești nr. 837/1996	MJ
7	Proiectul legii cu privire la organizațiile necomerciale	MJ
8	Rapoartele de activitate ale Grupurilor de Acțiune Locală existente	RN LEADER
9	Cadrul UE privind programul LEADER <sup>3</sup>	CE

#### ✓ Chestionar

Pentru implementarea procesului de evaluare a fost elaborat și aplicat un chestionar scurt pe un eșantion format din cca 40 reprezentanți ai Grupurilor de Acțiune Locală . Chestionarul include întrebări privind relevanța PPP-ului pentru soluționarea problemelor la nivel local, forma juridică organizatorică optimă pentru Grupurile de Acțiune Locală, impedimentele capacității administrative și financiare a autorităților publice locale de nivelul I de a beneficia de PPP, importanța GAL-urilor pentru dezvoltarea comunitară, precum și alte aspecte ce țin de implementarea PPP-ului.

#### ✓ Interviuri

Aplicarea instrumentului privind realizarea interviurilor semistructurate și discuții cu reprezentanții părților interesate în implementarea PPP-ului, printre reprezentanții GAL-urilor, Ministerului Agriculturii, Dezvoltării Regionale și Mediului, Solidarity Fund PL in Moldova.

În cadrul discuțiilor au fost abordate subiecte ce țin de intervențiile prevăzute de PPP, relevanța acestora atât în contextul cadrului strategic actual, cât și în contextul soluționării principalelor probleme identificate de către SNDAR 2014-2020, forma organizatorică optimă a GAL-urilor, capacitatea administrativă și financiară a APL-urilor pentru a participa în cadrul GAL-urilor.

#### ✓ Analiza multicriterială

<sup>3</sup> [https://enrd.ec.europa.eu/leader-clld\\_en](https://enrd.ec.europa.eu/leader-clld_en)

Analiza multicriterială reprezintă o abordare structurată, utilizată în vederea determinării preferințelor generale dintre mai multe opțiuni alternative, care conduc la îndeplinirea unui număr de criterii. În cadrul acestei metode sunt specificate un șir de criterii urmărite și sunt identificate atributele sau indicatorii corespunzători fiecărui criteriu în parte.

În cazul prezentei evaluări ex-ante, analiza multicriterială se referă exclusiv la evaluarea impactului juridic și în special la evaluarea măsurii în care optarea pentru anumite forme de organizare a Grupurilor de Acțiune Locală, în condițiile implementării PPP-ului, vor avea impact de ordin administrativ, fiscal, social și economic, iar atributele în baza cărora aceste criterii au fost evaluate au reprezentat pentru:

- i) Impactul Fiscal – valoarea costului adițional la bugetul actual;
- ii) Impactul Administrativ – structura și complexitatea efortului administrativ suplimentar depus comparativ cu situația la moment;
- iii) Impactul social – analiza compensatorie a beneficiilor sociale și efectelor negative asupra dezvoltării sociale
- iv) Impactul economic – analiza compensatorie a beneficiilor economice atât pentru agenții economici, cât și pentru comunitate, precum și efectele negative asupra dezvoltării economice a comunității.

Pentru evaluarea performanței fiecărei alternative (scenariu) și în fond pentru standardizarea punctajelor pentru fiecare criteriu de evaluare, a fost aplicată metoda nonlinară, care prevede utilizarea a 3 elemente distincte și anume:

- a) Performanța alternativei (scenariului) în cazul criteriului specific;
  - b) Ponderea (importanța) criteriului;
  - c) Direcția în vederea atingerii obiectivului criteriului.
- ✓ Focus-grup

În vederea unei înțelegeri mai bune a percepției părților interesate, precum și obținerii informațiilor calitative referitoare la activitatea GAL-urilor, a fost organizat un focus-grup cu participarea reprezentanților GAL-urilor, reprezentanților APL și a mediului asociativ. În cadrul focus-grupului au fost abordate aspecte legate de forma organizatorică-juridică optimă GAL-urilor, structura și beneficiarii proiectelor, impactul administrativ, costurile aferente pentru APL-uri, povara administrativă, etc.

- ✓ Analiza Cost-Beneficiu

Analiza Cost-Beneficiu a fost utilizată drept un instrument analitic pentru estimarea impactului socio-economic (în termeni de costuri și beneficii) aferent implementării PPP. Impactul este evaluat în raport cu obiectivele predeterminate, analiza fiind, în general, efectuată din punctul de vedere al populației ce urmează să beneficieze de pe urma implementării PPP.

Obiectivul Analizei Cost-Beneficiu este identificarea și cuantificarea (respectiv exprimarea în termeni monetari) a tuturor tipurilor de impact posibile ale proiectului sau acțiunii vizate, pentru determinarea costurilor și beneficiilor aferente.



## 2. DESCRIEREA CONTEXTULUI

### 2.1. DESCRIEREA PROBLEMEI

**Administrația publică locală.** Republica Moldova reprezintă o țară cu 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. Distribuția populației pe localități este neuniformă: sate cu 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, situație caracteristică Republicii Moldova. Numărul mic al populației limitează resursele financiare și capacitatea instituțională și administrativă a administrației publice locale de a-și îndeplini domeniile proprii de activitate (art. 4 al Legii nr. 435 din 28.12.2006). 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 asigurării unor costuri optime de gestiune și întreținere.

**Dezvoltarea socială.** 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 față 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 și migrației.

TABELUL 2. POPULAȚIA STABILĂ MII PERSOANE, LA 1 IANUARIE 2019

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

Sursa: BNS

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 din oraș la sat) și externă (pentru muncă, scop educațional, afaceri

sau turism). Fluxurile migratorii din rural în urban dețin cea mai mare pondere în structura migrației interne și constituie 35 % din populația migratoare față de 14 % din urban în rural.

Conform datelor statistice oficiale înregistrate, circa 370.000 de emigranți<sup>4</sup> (circa 10 % din totalul populației și 16 % din populația activă) (cifra neoficială constatând circa 800.000 de cetățeni) au plecat în străinătate numai cu scopul angajării în câmpul muncii, iar volumul remitențelor în urma migrației atinge proporții considerabile de 16,1 % față de PIB<sup>5</sup>. Astfel, printre țările Europei și Asiei Centrale, Moldova ocupă locul al treilea după ponderea transferurilor în țară din străinătate în PIB.

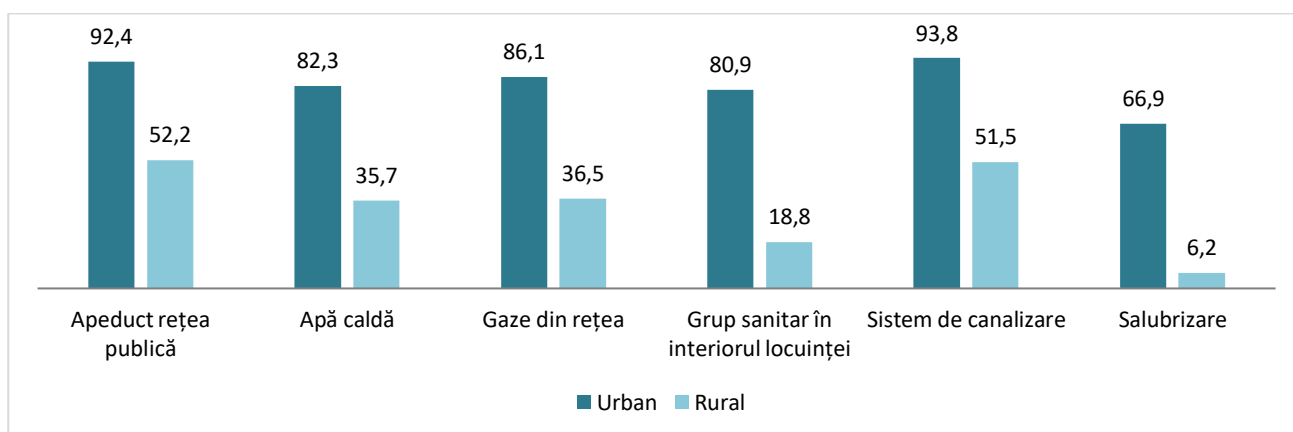
Stoparea emigrării populației din Republica Moldova și reîntoarcerii cetățenilor este strict legată de dezvoltarea economică și a calității vieții.

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 și meseriilor solicitate în mediul rural, o altă problemă este și infrastructura socială degradată și 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 populația din mediul rural (56,9%). Astfel, în perioada analizată doar 6,2% din populația rurală au beneficiat de servicii de salubritate, 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.

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 1: ACCESUL LA SERVICIILE PUBLICE ȘI INFRASTRUCTURA PUBLICĂ DE BAZĂ, 01.01.2019, %**



Sursa: BNS

<sup>4</sup> Compendiul Statistic al Profilului Migrațional Extins al Republicii Moldova pentru anii 2014-2016, [http://bma.gov.md/sites/default/files/media/cs\\_pme\\_2017.pdf](http://bma.gov.md/sites/default/files/media/cs_pme_2017.pdf)

<sup>5</sup> <https://www.worldbank.org/en/news/press-release/2019/04/08/record-high-remittances-sent-globally-in-2018>

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 stagnerii dezvoltării mediului rural.

Amploarea problemelor adresate în cadrul capitolului anterior este validată printr-un șir de instrumente de evaluare de natură cantitativă (analiza de date statistice și rapoarte relevante), precum și calitative (în baza interviurilor și chestionarului aplicat ce denotă percepția părților interesate). Mai mult decât atât, carențele identificate au o acoperire teritorială vastă și vizează nu doar anumite sectoare ale economiei, respectiv doar o abordare integrată ar putea adresa necesitățile de dezvoltare.

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 mediul rural și a unor servicii publice slab dezvoltate se orientează spre emigrare.

Implementarea programului LEADER vine drept un răspuns la prioritățile și obiectivele stabilite în cadrul documentelor de planificare strategică a sectorului agricol și de dezvoltare rurală adresate de Strategia Națională de Dezvoltare Agricolă și Rurală (SNDAR) pentru anii 2014-2020.

Obiectivul major al programului LEADER constă în 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, organizațiile necomerciale locale, agenții economici, dar și grupurile locale de acțiune.

În acest sens, programul LEADER vine să faciliteze implementarea unor strategii la nivel de microregiune, prin dezvoltarea și finanțarea proiectelor de valoare mică, dar cu impact semnificativ la nivel local.

Pornind de la faptul, că Programul LEADER are la bază ideea cooptării resurselor unui spectru mai larg de părți interesate, acesta prevede formalizarea relațiilor dintre toți actorii implicați prin crearea unei entități unice – **Grupul de Acțiune Locală**, menită să gestioneze procesul de elaborare și implementarea a strategiilor locale, precum și să asigure relația cu autoritățile publice centrale și/sau organizațiile internaționale.

Crearea și asigurarea funcționalității Grupurilor de Acțiune Locală și, în special, determinarea formei juridice optime a acestora reprezintă o adevărată provocare. La momentul de față au fost determinate 3 scenarii posibile de formalizare a organizării juridice a GAL-urilor și anume: i) **Status Quo** – renunțarea la careva modificări legislative în vederea instituționalizării Grupurilor de Acțiune Locală, ii) **Modificarea Legii privind asociațiile obștești** și introducerea dreptului APL-urilor de a participa în calitate de fondator al asociațiilor obștești, precum și introducerea în norma juridică a GAL-urilor drept forme juridice de organizare a organizațiilor obștești; iii) **Aprobarea unei legi speciale privind GAL-urile**, care să reglementeze statutul și toate aspectele de natură administrativă și juridică a acestora. **Analiza acestora și identificarea mecanismului optim reprezintă obiectul principal al evaluării date.**

Evaluarea ex-ante va adresa analiza multidimensională și secvențială a celor trei scenarii identificate propuse în vederea ajustării cadrului de funcționare pentru maximizarea atingerii obiectivelor propuse.

## 3. ANALIZA DIMENSIUNILOR DE EVALUARE

### 3.1. STRUCTURA PROPUNERII DE POLITICĂ PUBLICĂ

Propunerea de Politică Publică reprezintă Programul UE LEADER, implementat în Republica Moldova sub forma unei măsuri de subvenționare din sursele FNDAMR. Scopul evaluării constă în analiza parametrilor tehnici și a relevanței măsurii în cadrul Strategiei Naționale de Dezvoltare Agricolă și Rurală, precum și ajustarea cadrului de implementare a măsurii în cauză, care la momentul de față a fost finanțat exclusiv din sursele externe. Descrierea detaliată a modificărilor legislative necesare implementării PPP-ului urmează să fie prezentată în cadrul capitolului dedicat analizei impactului juridic.

Totodată, Obiectul specific 3.3 al Strategiei Naționale de Dezvoltare Agricolă și Rurală 2014-2020 prevede stimularea implicării comunității locale în dezvoltarea rurală, iar unica acțiune prevăzută pentru atingerea acestui obiectiv de către Planul de Acțiuni pentru implementarea SNDAR 2014-2020, aprobat prin HG 742/2015 prevede *crearea și funcționarea grupurilor de acțiune locală bazate pe principiile Programului LEADER al Uniunii Europene*. În aceste condiții, a fost propusă includerea Programul în calitate de măsură de subvenționare din sursele FNDAMR, urmând ca prin implementarea PPP-ul să fie asigurată finanțarea din surse bugetare a Grupurilor de Acțiune Locală.

La rândul său, Grupul de Acțiune Locală (GAL) reprezintă o structură complexă (la etapa actuală cu sau fără persoană juridică distinctă), formată la nivel microregional (minimum 3 unități administrativ-teritoriale, cu populația de cel puțin 10.000 de locuitori) și include reprezentanți ai tuturor părților cointeresate în procese de dezvoltare locală din microregiunea în cauză și anume reprezentanții sectorului public, antreprenorial și civic.

În vederea dezvoltării și soluționării problemelor locale, GAL-urile elaborează Strategii Locale de Dezvoltare, în baza cărora ulterior sunt implementate proiecte de dezvoltare economică și socială locală cu finanțare din sursele GAL-ului și/sau cu suportul financiar al APL-urilor de nivelul II, APC-urilor, fondurilor naționale și/sau al partenerilor externi de dezvoltare.

### 3.2. RELEVANȚA PROPUNERII DE POLITICĂ PUBLICĂ

Una dintre dimensiunile prioritare în cadrul unui demers de evaluare ex-ante ține de relevanța intervențiilor propuse. Raportul respectiv a explorat dimensiunea de relevanță prin prisma validării problemelor importanței adresate, cât și a coerenței interne și externe a intervenției. Astfel, în cadrul evaluării relevanței PPP-ului a fost analizată coerența intervențiilor propuse PPP cu obiectivele generale și specifice ale Strategiei Naționale de Dezvoltare Agricolă și Rurală pentru anii 2014-2020, precum și coerența cu alte măsuri întreprinse la nivel național.

*În ce măsură Obiectivele PPP sunt coerente cu SNDAR 2014-2020?*

Prima întrebare de evaluare a urmărit analiza coerenței externe a Obiectivelor PPP, raportându-ne la SNDAR 2014-2020, atât la nivel strategic (măsura în care acestea contribuie la soluționarea problemelor identificate), cât și tactic (la nivel de intervenții planificate).

Așadar, Obiectivele strategice urmărite de **SNDAR 2014-2020** sunt:

**TABELUL 3. OBIECTIVELE STRATEGICE ALE SNDAR 2014-2020**

OBIECTIVE GENERALE	OBIECTIVE SPECIFICE
	OS 1.1. Modernizarea lanțului agroalimentar în vederea conformării cu cerințele UE privind siguranța și calitatea produselor alimentare

OG 1. Creșterea competitivității sectorului agroalimentar prin restructurarea și modernizarea pieței	OS 1.2. Facilitarea accesului la piețele de capital, de inputuri și outputuri pentru fermieri
	OS 1.3. Reformarea sistemului de învățământ, cercetări științifice și servicii de extensivare rurală în sectorul agroalimentar și crearea sistemului de informare integrat în agricultură
OG 2. Asigurarea gestionării durabile a resurselor naturale în agricultură	OS 2.1. Sprijinirea practicilor de gestionare a terenurilor agricole și a apei
	OS 2.2. Sprijinirea tehnologiilor de producție prietenoase mediului, a produselor ecologice, inclusiv a biodiversității
	OS 2.3. Sprijinirea adaptării și atenuării efectelor schimbărilor climatice asupra producției agricole
OG 3. Îmbunătățirea nivelului de muncă și trai în mediul rural	OS 3.1. Facilitarea investițiilor pentru infrastructura fizică și de servicii din mediul rural
	OS 3.2. Creșterea oportunităților de ocupare a forței de muncă în domeniul non-agricol și sporirea veniturilor în mediul rural
	OS 3.3. Stimularea implicării comunității locale în dezvoltarea rurală

**Propunerea de Politică Publică** evaluată este axată pe *Obiectivul General nr. 3: Îmbunătățirea nivelului de muncă și trai în mediul rural*, precum și pe obiectivele specifice respective din SNDAR 2014-2020. Obiectivele urmărite de **PPP** sunt:

1. Consolidarea capacităților și abilităților comunității locale și actorilor socio-economici din zonele rurale pentru realizarea obiectivelor de dezvoltare locală;
2. Îmbunătățirea condițiilor de viață și bunăstarea populației din mediul rural;
3. Crearea de noi oportunități durabile de câștig și diversificarea activităților economice;
4. Menținerea și crearea locurilor de muncă
5. Îmbunătățirea și dezvoltarea infrastructurii publice rurale, renovarea și dezvoltarea satelor.

Obiectivul 1 al PPP este direct coerent cu Obiectivul specific 3.3 din SNDAR, ambele urmărind asigurarea condițiilor necesare pentru implicarea comunității locale în dezvoltarea rurală.

Obiectivele 2, 3 și 4 ale PPP-ului are o legătură logică directă cu Obiectivul Specific 3.2 din SNDAR, toate patru ținând de sprijinirea creșterii bunăstării populației din zonele rurale, prin stimularea și diversificarea activităților economice durabile, precum și adresarea problemei șomajului prin crearea oportunităților de angajare noi în domeniile nonagricole și stimularea spiritului antreprenorial.

Obiectivul 5 al PPP-ului se află în directă coerență cu Obiectivul Specific 3.1 din SNDAR, urmărind crearea condițiilor necesare pentru dezvoltarea infrastructurii și serviciilor publice în mediul rural.

Totodată, în urma evaluării la mijloc de termen al SNDAR 2014-2020 de către echipa de evaluatori a fost stabilită absența a careva acțiuni specifice care să vină în facilitarea atingerii Obiectivului Specific 3.3 - Stimularea implicării comunității locale în dezvoltarea rurală. Printre recomandările echipei de experți, luate în considerare de către Guvernul RM la ajustarea SNDAR 2014-2020 și a Planului de Acțiuni al acesteia, au fost incluse sugestiile de dezvoltare a unor programe naționale similare programului UE LEADER<sup>6</sup>.

În același timp, abordarea generală a PPP-ului este coerentă în măsură de 100 % abordarea Programului UE pentru dezvoltarea mediului rural LEADER. Mecanismul propus de PPP pentru dezvoltarea comunităților locale este bazat pe aceleași șapte principii ca și Programul LEADER și anume:

<sup>6</sup> Recomandarea 24, pag.11

<http://madrm.gov.md/sites/default/files/Raport%20de%20evaluare%20pe%20termen%20mediu%20a%20Strategie%20Na%20C8%9Bionale%20de%20Dezvoltare%20Agricol%20C4%83%20C8%99i%20Rural%20C4%83%20pentru%20anii%202014-2020.pdf>

- Implementat într-o microregiune specifică, care respectă un șir de condiționalități geografice și demografice;
- Este creat în baza principiului de jos în sus;
- Implică parteneriatul public, antreprenorial și civic public-privat;
- Oferă flexibilitate GAL-urilor să implementeze proiecte inovative;
- Integrează acțiuni multidimensionale: social, economic, cultural, etc.;
- Creează o rețea de oameni, organizații și instituții locale;
- Asigură cooperarea dintre membri în vederea schimbului de experiență și bune practici.
- *În ce măsură acțiunile propuse de PPP sunt coerente cu alte măsuri implementate în domeniile de intervenție ale PPP-ului?*

PPP urmează să fie implementată în cadrul unui context mai larg, care este determinat și de alte programe și politici publice. Acestea fie își propun obiective similare sau se intersectează cu PPP la nivel de acțiuni specifice. În continuare am analizat gradul de coerență externă a PPP în paralel cu alte măsuri implementate în același domeniu de intervenție.

Analizând gradul de coerență cu **SNDAR 2014-2020**, se observă că intervențiile incluse în Submăsura 2 a PPP-ului prevăd i) îmbunătățirea și dezvoltarea infrastructurii economice publice rurale; ii) renovarea și dezvoltarea localităților rurale și iii) diversificarea economiei rurale prin activități non-agricole. Astfel, se constată un grad înalt de coerență a acestora atât cu Obiectivul General 3 din *SNDAR Îmbunătățirea nivelului de muncă și trai în mediul rural*, dar și cu fiecare din cele 3 obiective specifice în particular, venind să extindă ariile de intervenție respective, planificate la nivel strategic.

În altă ordine de idei, Strategia Națională de Dezvoltare Regională **SNDR 2016-2020** are o arie de intervenție mult mai largă decât PPP-ul analizat, având intervenții la nivel regional mult mai complexe și adresate unei populații mai largi. Totodată, PPP-ul analizat se focusează pe dezvoltarea economică (cel puțin 50 % din proiecte fiind destinate dezvoltării economice) la nivel local, respectiv venind în completarea la nivel local a politicii de dezvoltare regională. Astfel, putem constata o coerență pe verticală între SNDR 2016-2020 și PPP-ul analizat, unde SNDR are rolul de formator al cadrului strategic, iar PPP-ul vine cu implementarea la nivelul local a acestuia.

În raport cu **Strategia de Dezvoltare a Sectorului IMM 2012-2020**, PPP se intersectează la nivelul obiectivelor 3 și 4 , cu Prioritatea 5 din SDS IMM: *”Facilitarea dezvoltării IMM-urilor în regiuni”* și anume Obiectivul 5.1. *”Stimularea dezvoltării echilibrate și durabile a IMM-urilor pe întreg teritoriu RM”*. În același timp, documentele de politici propun o abordare diferită asupra acestor obiective în ceea ce ține de măsuri și acțiuni concrete. Planul de acțiuni al SDS IMM 2012-2020 formulează acțiuni cu caracter formativ pentru instituțiile de suport în domeniu (consolidarea capacităților instituționale ale secțiilor economiei din cadrul consiliilor raionale, training-uri pentru autoritățile administrației publice locale în vederea elaborării proiectelor transfrontaliere, consolidarea capacităților administrative ale reprezentanților autorităților publice locale responsabili de dezvoltarea sectorului IMM-urilor, etc.), iar pentru Obiectivul 5.2. *Asigurarea dezvoltării infrastructurii de suport a IMM-urilor în regiuni* este propusă acțiunea de *îmbunătățire și sporire a capacităților postrecoltare, de procesare a producției agricole a IMM-urilor din localitățile rurale*. Respectiv, la nivel de intervenții concrete, PPP și PA al SDS IMM practic nu se intersectează și vizează intervenții de natură diferită. Astfel SDS IMM preponderent include intervenții prin intermediul programelor de stat administrate de ODIMM și destinate afacerilor mici și micro. Pe de altă parte, PPP-ul vine cu o abordare de jos în sus în ceea ce privește procesul de selectare și aprobare a finanțării a activităților economice, sprijinind intervenții de importanță pentru microregiune, care nu se regăsesc în cadrul strategic național de suport al sectorul IMM.

## CONCLUZII ȘI RECOMANDĂRI

**C 1:** Analiza validează atât actualitatea, cât și gravitatea problemei, relevând lipsa unor mecanisme de intervenție la nivel de stat în prezent. PPP-ul propus reprezintă o soluție optimă pentru adresarea problemelor ce întârzie progresul de îmbunătățire a nivelului de muncă și trai în mediul rural, în special

prin mecanismele aplicate de LEADER ce consolidează cooperarea comunitară, dar și modul de diversificare a economiei locale.

**C 2:** Formularea actuală a măsurii de intervenție asigură o coerență internă adecvată, astfel încât prin implementarea acțiunilor aferente măsurii de intervenție este fezabilă atingerea obiectivelor setate de politica publică propusă.

**C 3:** Propunerea de Politică Publică este coerentă cu Cadrul de Politici Sectorial și anume măsurile de intervenție prevăzute de către PPP asigură, în mare parte, atingerea indicatorilor prevăzuți în SNDAR 2014-2020 și PA pentru implementarea SDNAR 2014-2020.

**R 1:** Menținerea în procesul ajustării Regulamentului de subvenționare a condițiilor transpuse în propunerea de politică publică. Alinierea criteriilor de eligibilitate la obiectivele măsurilor de intervenție propuse astfel încât să poată fi asigurată atingerea obiectivelor propuse prin implementarea proiectelor ulterior selectate.

**R 2:** În procesul de implementare a măsurii de intervenție pot fi generate sinergii care pot aduce beneficii relevante pentru ambele instituții implementatoare. Spre exemplu, având un cadru sistemic puternic care gestionează dezvoltarea IMM-urilor (implementat prin Strategia de Dezvoltare a Sectorului IMM), precum și inițiative concrete care abordează grupuri-țintă similare cu cele țintite de PPP (spre exemplu, programul GEA al ODIMM, alte proiecte care vizează dezvoltarea IMM-urilor), MADRM poate folosi aceste platforme pentru a ajunge mai eficient la beneficiari și continua eforturile lansate de alte instituții de resort.

### 3.3. EFICACITATEA PROPUNERII DE POLITICĂ PUBLICĂ

Dimensiunea de eficacitate în contextul acestei evaluări este adaptată scopului urmărit cât și a demersului ex-ante de analiză și adresează modul în care implementarea intervențiilor propuse poate conduce la realizarea obiectivelor respectând raportul de cost eficacitate.

*Sunt măsurile de intervenție cele mai potrivite pentru a soluționa problemele identificate?*

Eficacitatea Propunerii Politicii Publice este evaluată reieșind din măsura în care intervențiile propuse de acestea sunt potrivite și capabile să soluționeze problemele identificate. Varianta optimă este reprezentată de analiza comparativă a unei intervenții similare ca și parametri (în termeni de grupul țintă, structură, formă organizatorică, parametri și context socio-economic, cadrul de reglementare, etc.) prin prisma impactului atins și a rezultatelor obținute prin alocarea resurselor similare.

La momentul de față în Republica Moldova sunt constituite cca 30<sup>7</sup> Grupuri de Acțiune Locală, care se află la diferite etape de implementare din punct de vedere metodologic și al dezvoltării instituționale. GAL-urile din Republica Moldova în cadrul activității sale identifică problemele prioritare la nivel de microregiune și formulează Strategii de Dezvoltare Locală, care includ intervenții menite să dezvolte teritoriul GAL și să soluționeze problemele identificate. Finanțarea intervențiilor la etapa actuală este asigurată prin intermediul diferitor programe de finanțare externă. Totodată, în vederea implementării proiectelor, beneficiarii acestora au obligația să contribuie cu o cofinanțare care nu poate fi mai mică de 30 % în cazul proiectelor de dezvoltare socială și culturală și 50 în cazul proiectelor de dezvoltare economică, ai căror beneficiari sunt agenții economici.

La baza creării GAL-urilor existente la momentul de față în Republica Moldova a stat abordarea LEADER, care face parte din inițiativele comunitare ale Uniunii Europene, creată în rezultatul reformei fondurilor structurale din 1989. Motorul de funcționare al programului LEADER, respectiv beneficiarul acestuia, este

<sup>7</sup> NOTA informativă privind implementarea abordării LEADER în RM 17.06.2019, Solidarity Fund PL in Moldova

Grupul de Acțiune Locală, care reprezintă parteneriate constituite între diverși reprezentanți ai sectorului socio-economic din teritoriu și care determină direcția de dezvoltare a regiunii.<sup>8</sup>

Funcționarea GAL-urilor derivă din parteneriatele celor trei sectoare – public, antreprenorial și civic – care își unesc eforturile pentru a soluționa unele probleme de nivel microregional, în zona de activitate stabilită prin intermediul unui Acord de Parteneriat Teritorial și a unei Strategii de Dezvoltare Locală, în baza principiilor LEADER.

Abordarea LEADER se implementează în Republica Moldova de la sfârșitul anului 2015 cu sprijin oferit de către parteneri de dezvoltare (Uniunea Europeană, Polonia, USAID, Elveția, Estonia, Marea Britanie, România, Republica Cehă, și alții) în colaborare cu Ministerul Agriculturii, Dezvoltării Regionale și Mediului (MADRM).

Începând cu anul 2016, a fost lansat procesul de creare al Grupurilor de Acțiune Locală. În acest sens a fost lansat Programul UE SARD LEADER, implementat în anii 2016-2018, care a fost finanțat de Uniunea Europeană<sup>9</sup>. În cadrul Programului UE SARD LEADER a fost elaborat setul de principii care se află la baza GAL-urilor, metodologia de creare a GAL-urilor<sup>10</sup>, dar și Ghidul privind implementarea locală a abordării LEADER<sup>11</sup>. Componenta LEADER în cadrul Programului UE SARD a fost implementată în calitate de prestator de servicii de către organizația **Solidarity Fund PL în RM**, care în anii 2018-2019 a asigurat multiplicarea metodologiei de implementare și crearea altor GAL-uri. Ulterior, Solidarity Fund PL în RM a transmis metodologia de implementare Rețelei Naționale LEADER din Republica Moldova, care a fost creată la începutul anului 2019. În componența Rețelei Naționale LEADER intră atât GAL-urile, cât și 4 organizații ce au sprijinit crearea acestora. Majoritatea GAL-urilor care funcționează la moment în Republica Moldova activează în baza metodologiei menționate, care sunt cu regularitate supuse procesului de modificare și ajustare, fiind în acest sens consultate de MADRM și AIPA.

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 (de regulă 50 % din finanțările oferite sunt pentru dezvoltarea economică). În acest proces sunt implicate peste 300 de localități și aproximativ 1000 de lideri locali, inclusiv și APL-urile.

În scopul unei înțelegeri mai bune a motivelor, care au stat la baza deciziei de a participa la constituirea și la dezvoltarea GAL-ului, a fost explorată percepția și opiniile persoanelor care au participat la constituire și continue să fie implicate în activitatea GAL-ului. Analiza chestionarelor completate de reprezentanții a cca 70 % din membri GAL-urilor demonstrează că motivarea principală de a deveni membru al unui GAL l-a reprezentat dorința de a contribui la **dezvoltarea localității și a zonei rurale în general**. Un alt element motivațional important l-a reprezentat dorința de a **atrage investiții și dezvoltarea proiectelor investiționale în localitate** – cca 40 % dintre reprezentanții GAL-urilor menționează acest lucru. În aceste condiții s-a constatat, că membrii GAL-urilor, cei care aplică în practică principiile programului LEADER, înțeleg foarte bine abordarea generală a programului și modalitatea în care acesta funcționează.

Metodologia actuală aplicată în implementarea abordării LEADER și crearea Grupurilor de Acțiune Locală cuprinde trei etape și anume:

1. **Etapa I: Facilitarea procesului de creare a GAL-ului.** Această etapă durează 10-12 luni și presupune crearea parteneriatului local intersectorial (public, antreprenorial și civic). În această perioadă are loc elaborarea participativă a Planului Strategic, axat pe microregiunea acoperită de inițiativa LEADER;
2. **Etapa II: Funcționalitatea GAL.** Această etapă durează 10-12 luni și presupune testarea și consolidarea capacităților GAL-ului în baza experiențelor practice și anume lansarea „Concursului GAL”: selectarea și implementarea microproiectelor rezidenților teritoriului GAL-ului, aliniate la obiectivele Strategiei de Dezvoltare;

<sup>8</sup> <https://enrd.ec.europa.eu/?id=B973735A-9614-ABDF-4A4E-2800119E5476>

<sup>9</sup> <https://www.leadermoldova.eu/ro/index.html>

<sup>10</sup> <https://www.leadermoldova.eu/ro/metodologia-si-ghidul.html>

<sup>11</sup> <https://www.leadermoldova.eu/ro/assets/3-x-romanian-implementation-guideline.pdf>



3. **Etapa III: Consolidarea capacităților.** Această etapă poate dura 3-5 ani și reprezintă consolidarea funcționalității GAL-ului din perspectivă instituțională și de implementare a activităților, conform Strategiei de Dezvoltare.

Din cele 32 de GAL-uri existente în Republica Moldova, peste 10 se află deja în etapa a III-a, reprezentând structuri consolidate, cu proiecte implementate și o structură administrativă destul de încheată. Restul, se află la etapa a II, fiind pe deplin funcționale și în proces de implementare a proiectelor de dezvoltare.

Reieșind din cele menționate, analiza activității Grupurilor de Acțiune Locală și în special analiza activității, rezultatelor și impactului intervențiilor a proiectelor implementate de către acestea reprezintă un instrument obiectiv de evaluare a eficacității măsurii de intervenție propuse de Propunerea de Politică Publică evaluată.

Începând cu apariția primelor GAL-uri în 2016, acestea au beneficiat de suport financiar din mai multe surse, printre finanțatori numărându-se Uniunea Europeană, prin intermediul programului SARD, Polish Aid și USAID, prin intermediul Solidarity Fund PL în Moldova.

Unul dintre cel mai importanți parteneri ai GAL-urilor din Moldova este Solidarity Fund PL în RM, care începând cu anul 2017 implementează anual Programul Fondul de Granturi Mici, ediția Rurală, dedicat finanțării GAL-urilor.

Pornind de la faptul că în cazul Programelor FGM<sup>12</sup>, implementate de către Solidarity Fund PL în RM, finanțate din sursele Polish Aid au fost finanțate un număr mare de comunități și, respectiv, au fost implementate un număr important de proiecte, analiza rezultatelor acestor programe poate oferi informația necesară pentru evaluarea eficacității Politicii Publice Propuse, în condițiile în care are aceleași domenii și subiecți ai intervenției ca și Programul FGM al Solidarity Fund PL în RM.

Drept reper pentru analiză a fost luată ultima ediție a Programului și anume FGM 2019, ediția Rurală. Analiza rezultatelor FGM 2019 este importantă din perspectiva înțelegerii măsurii, în care GAL-urile pe de o parte au capacitate de gestionare a unor surse financiare substanțiale, iar de pe altă parte a măsurii în care proiectele implementate de către GAL-uri au facilitat atingerea obiectivelor stabilite, dar și a motivelor care au stat la baza membrilor care au constituit GAL-ul.

**FGM 2019: Ediția Rurală** | FGM 2019: Ediția Rurală reprezintă un concurs de granturi lansat în anul 2019 de către Solidarity Fund PL în RM. În cadrul concursului, GAL-urile create cu suportul metodologic al Solidarity Fund PL în RM au fost invitate să aplice pentru obținerea finanțării.

Prin mecanismul de subgarantare, aplicat de GAL-uri, au fost analizate rezultatele a 16 Grupuri de Acțiune Locală, care au implementat în total 100 de proiecte. Valoarea totală a proiectelor implementate s-a ridicat la 7.35 milioane MDL, dintre care 3.7 milioane au fost alocate prin cadrul Programului de Granturi Mici, iar 3.7 milioane MDL au reprezentat cofinanțarea beneficiarilor. Mai mult decât atât, în multe cazuri beneficiarii proiectului au contribuit cu sume suplimentare la implementarea proiectului, însă au documentat contribuția doar ratei obligatorii (cca.30%) de cofinanțare. Astfel, rata reală de cofinanțare depășește cu mult cea oficial documentată.

În vederea evaluării coerenței dintre obiectivele proiectelor implementate de către GAL-uri în cadrul Programului FGM 2019 (ediția rurală) și scopurile pe care le-au urmărit membrii GAL-ului, când au decis constituirea acestuia, au fost aplicate mai multe instrumente de cercetare. Astfel, în urma chestionării a peste 35 reprezentanți ai GAL-urilor s-a constatat, că marea majoritate a chestionaților (cca 80 %) consideră contribuția la dezvoltarea mediului rural și creșterea potențialului economic la nivel de microregiune principalele motive care au stat la baza cooperării lor în cadrul GAL-ului<sup>13</sup>. Astfel, s-a constatat o coerență majoră între obiectivele proiectelor implementate de către GAL-uri în cadrul programului FGM 2019 și obiectivele care au stat la baza constituirii GAL-ului.

Pe de altă parte, în urma interviuării membrilor a 5 GAL-uri din zona de centru și nord a țării, printre care unii aveau și statut de beneficiar al proiectelor, s-a constatat o părere unică referitoare la necesitatea

<sup>12</sup> Fondul de Granturi Mici

<sup>13</sup> Anexa 1, Rezultatele Chestionarelor

implementării programului LEADER. Toate cele 11 persoane intervievate au catalogat Programul LEADER drept unul extrem de important pentru dezvoltarea comunităților.

Mai mult ca atât, în argumentarea calificativelor oferite, membrii GAL-urilor intervievați atrag atenția asupra următoarelor elemente pozitive ale abordării LEADER<sup>14</sup>:

- Lipsa presiunii politice, datorită obligativității prezenței unei majorități formate din membri care nu reprezintă vreun APL;
- Oferă posibilitatea finanțării unor proiecte pentru care nu există sau unde nu ajung finanțările ordinare (proiecte cu orientare socială de mică valoare, ex: bănci școlare, rechizite, costume pentru casa de cultură);
- Contribuie la unirea și creșterea cooperării dintre comunități, iar în unele cazuri chiar și la aplanarea conflictelor istorice dintre 2 comunități vecine;
- Facilitează implicarea agenților economici în dezvoltarea comunității;
- Oferă oportunități de dezvoltare a microafacerilor, inclusiv prin înregistrarea oficială a întreprinderilor de familie.

În ceea ce privește eficacitatea proiectelor implementate de GAL-uri în cadrul Programului FGM 2019, acestea pot fi considerate drept intervenții de succes, care au contribuit la soluționarea problemelor identificate de către membrii GAL-ului și întru soluționarea cărora au fost implementate.

Astfel, în ceea ce privește problema dezvoltării economice a microregiunilor și crearea locurilor de muncă noi, cele 100 de proiecte implementate de către GAL-uri au condus la crearea a 109 locuri de muncă permanente și încă a cca 200 de locuri de muncă temporare sau sezoniere.

Pe de altă parte, în direcția dezvoltării economice a regiunilor rurale au fost implementate 53 de proiecte (din totalul 100 analizate), dintre care 40 au fost implementate de către companii înregistrate și au condus la creșterea capacității de producție a acestora sau la îmbunătățirea serviciilor prestate, iar altele 13 au reprezentat proiecte implementate pe persoane fizice care, drept rezultat al implementării proiectului și-au înregistrat întreprinderea, devenind agent economic în condițiile legii. Totodată, în toate cele 53 de cazuri, implementarea proiectelor a condus la crearea a cel puțin a unui loc de muncă permanent.

Într-o altă ordine de idei, implementarea proiectelor prin intermediul GAL-urilor a condus și la creșterea calității serviciilor publice. În total au fost implementate 22 proiecte, care au avut drept obiectiv principal îmbunătățirea calității serviciilor publice. Acestea s-au referit în mare parte la creșterea calității serviciilor de educație și medicale în zonele rurale, prin dotarea instituțiilor de profil cu obiectele necesare sau realizarea unor reparații locale. Totuși au existat și proiecte de dezvoltare a unor servicii publice noi, precum cele de film sau teatru. Deși într-o măsură mai mică, proiectele de dezvoltare a serviciilor publice au condus și ele la crearea locurilor de muncă, ce-i drept în mare măsură temporare sau sezoniere. În total proiectele destinate îmbunătățirii serviciilor publice au condus la crearea a 4 locuri de muncă permanente și cca 20 locuri de muncă temporare sau sezoniere.

Pe lângă proiectele orientate spre creșterea potențialului economic al microregiunii și cele dedicate îmbunătățirii serviciilor publice, prin intermediul GAL-ului au fost implementate și un șir de proiecte de dezvoltare a potențialului turistic (16) și cel al patrimoniului cultural (9). În același timp, numărul total de beneficiari direcți ai proiectelor a fost de aproximativ 24 700, iar a celor indirecți de peste 112 600 oameni.

Toate cele 100 de proiecte implementate în cadrul FGM 2019 au fost implementate în totalitate și au atins indicatorii stabiliți în cererile de aplicare.

În final, reieșind din datele analizate mai sus, pe de o parte, putem constata că proiectele implementate de GAL-uri în baza finanțării obținute prin Programul FGM 2019 sunt coerente cu obiectivele PPP-ului și în mare parte sunt adresate aceluiași probleme ca și PPP-ul.

Pe de altă parte, se constată că proiectele implementate de către GAL-uri au atins obiectivele stabilite contribuind la soluționarea problemelor microregiunilor. Acest lucru este demonstrat, atât de datele calitative obținute în cadrul interviurilor și chestionării factorilor interesați din cadrul GAL-urilor, cât și în

---

<sup>14</sup> Anexa 1, Matricea interviurilor

urma analizei rezultatelor a 100 de proiecte implementate la nivelul GAL-urilor. Astfel, se poate constata că PPP-ul are un potențial de eficacitate sporit, iar implementarea în practică a acesteia, în mare parte, va conduce la soluționarea problemelor cărora le este adresată.

**C 4:** Analiza programelor de finanțare a Grupurilor de Acțiune Locală existente este insuficientă pentru a asigura un sprijin complex al tuturor inițiativelor locale. Totuși experiența programelor existente denotă un grad înalt de absorbție a finanțării, cât și atingerea indicatorilor setați ceea ce aparent ar conduce la dezvoltarea zonelor rurale și diminuarea problemelor stringente din mediul rural.

**C 5:** Toate cele 100 de proiecte analizate din cele implementate de către GAL-uri cu finanțarea în anul 2019 au atins indicatorii stabiliți, ceea ce denotă o înaltă eficacitate a proiectelor implementate prin intermediul GAL-urilor.

### 3.4. EFICIENȚA PROPUNERII DE POLITICĂ PUBLICĂ

*În ce măsură există capacitate administrativă și financiară pentru asigurarea implementării intervențiilor propuse de PPP?*

Măsurile de intervenție în Propunerea de Politică Publică supusă evaluării sunt destinate în exclusivitate Grupurilor de Acțiune Locală. Astfel, pentru evaluarea eficienței acestor măsuri, urmează să fie stabilită capacitatea potențialilor beneficiari de a administra și valorifica resursele financiare alocate, precum și capacitatea financiară pentru a asigura cofinanțarea proiectelor la nivel de microregiune.

Pe de alta parte, prin eficiență poate fi evaluată măsura în care din sume relativ mici alocate pentru inițiative prioritizate de GAL poate fi adusa valoare adăugată comunității.

Totodată, având în vedere că Grupurile de Acțiune Locală reprezintă entități complexe, care includ numeroase părți interesate din mai multe sectoare – APL, agenți economici, ONG, activiști civici – este esențială evaluarea capacității acestora de organizare și dezvoltare în calitate de structură organică capabilă să se organizeze omogen în vederea identificării și prioritizării potențialului de dezvoltare, problemelor microregiunii, gestionării fondurilor, inclusiv publice, atragerea fondurilor externe și în final soluționarea problemelor la nivel local.

La fel ca și în cazul eficacității, evaluarea eficienței PPP-ului va fi realizată în baza rezultatelor obținute de GAL-urile deja create în Republica Moldova, iar analiza istoricului și evaluarea capacității administrative și financiare ale acestora va oferi materialul argumentativ pentru o înțelegere mai corectă a capacității GAL-urilor de organizare administrativă eficientă, dar și a sustenabilității, inclusiv financiare.

Implementarea abordării LEADER și implicit formarea GAL-urilor a început în Republica Moldova în anul 2015. Procesul menționat a fost susținut de un șir larg de parteneri externi, printre care Uniunea Europeană, Polonia, USAID, Elveția, Marea Britanie, Estonia, România, Republica Cehă. Din cauza spectrului larg de parteneri implicați în procesul de formare și dezvoltare a GAL-urilor, acestea diferă din punct de vedere al dezvoltării, capacității organizatorice sau rezultatelor atinse. Cu toate acestea, structura și etapele de organizare ale GAL-urilor sunt identice pentru toate entitățile, indiferent de regiune și partenerul extern care a facilitat dezvoltarea acestora. La moment Rețeaua Națională LEADER, cu sprijinul partenerilor de dezvoltare, întreprinde eforturi pentru uniformizarea GAL-urilor și dezvoltarea acestora din punct de vedere instituțional.

Din punct de vedere juridic, Grupurile de Acțiune Locală nu sunt înregistrate ca persoane juridice din cauza limitărilor cadrului juridic din Republica Moldova, și anume: entitatea reprezintă un parteneriat intersectorial (cu participarea reprezentanților sectorului public, antreprenorial și civic), iar legislația în vigoare nu permite autorităților publice locale să devină membru fondator al unor asemenea parteneriate (Legea Nr. 837 din 17.05.1996 cu privire la asociațiile obștești).

În cadrul analizei desfășurate în contextul evaluării s-a constatat, că pentru a asigura funcționarea în lipsa cadrului legislativ și a celui normativ, GAL-urile aplică una din cele 2 practici existente - **constituirea GAL-ului fără entitate juridică separată și transferarea statutului oficial către o asociație obștească parteneră.**

Acest scenariu nu prevede crearea unei entități juridice separate a GAL-ului. Mai mult decât atât, GAL-ul are doar statut neformal, deciziile consiliului de administrare a acestuia nepurtând careva efecte juridice.

Totodată, pentru a putea atrage fonduri, implementa proiecte, efectua transferuri bănești, monitoriza și evalua implementarea proiectelor, GAL-urile transferă atribuțiile sale administrative unei asociații obștești formal înregistrate, care este responsabilă de îndeplinirea tuturor atribuțiilor administrative.

Din punct de vedere administrativ, structura GAL-ului poate fi separată în două tipuri de organe și anume: i) organele colegiale de conducere și ii) organele administrative.

Organele colegiale de conducere sunt formate din membrii GAL-ului și activează pe bază de voluntariat. Organele colegiale de conducere îndeplinesc sarcinile de reprezentare a GAL-ului în raport cu alte entități din țară sau străinătate, constituie comisiile de evaluare a proiectelor, evaluează aplicațiile potențialilor beneficiari, etc.

La rândul său organele administrative sunt responsabile de toate aspectele tehnice ale activității GAL-ului și, în special, sunt responsabile de monitorizarea implementării proiectelor finanțate de GAL, coordonarea activităților beneficiarilor, colectarea actelor relevante proiectelor, verificarea corectitudinii întocmirii tuturor actelor aferente proiectului, oferirea asistenței tehnice beneficiarilor în implementarea proiectului, etc. Organele administrative sunt formate din profesioniști salariați care se supun Consiliului de Administrare al GAL-ului.

Atât în cadrul discuțiilor în grup, cât și în urma interviurilor reprezentanților GAL-urilor s-a constatat, că în cadrul GAL-urilor constituite în Republica Moldova numărul mediu de personal în organul administrativ al GAL-ului este 2-3 persoane care activează în regim part-time și care este format din 2 manageri și 1 contabil.

Deși, GAL-urile au parte de un personal administrativ redus, acest lucru nu reprezintă un impediment major în implementarea cu succes a proiectelor și în general în buna gestionare a activității GAL-ului. Mai mult decât atât, aplicarea instrumentelor de evaluare demonstrează că majoritatea covârșitoare (75%) a respondenților din cadrul GAL-urilor sunt de părere că numărul optim de personal administrativ pentru o bună gestionare a GAL-ului este de 2-5 persoane.

Cu toate acestea, GAL-urile continuă să ducă lipsă de personal calificat, prezența căruia ar facilita buna organizare a activităților, dar și ar crește potențialul de muncă. Chestionarea membrilor GAL-urilor denotă necesitatea, în special, în juriști calificați, precum și specialiști în domeniul atragerii investițiilor. O astfel de abordare denotă un nivel sporit de dezvoltare al GAL-ului, care implementează proiecte cu suport extern, fiind drept unica modalitate de contribuție la dezvoltarea microregiunii.

Un alt element esențial pentru buna organizare a activității GAL-urilor îl reprezintă implicarea financiară a beneficiarilor și asigurarea cofinanțării proiectelor implementate. Analiza a 100 de proiecte implementate în cadrul a 16 GAL-uri pe parcursul anului 2019 denotă un grad sporit de implicare a beneficiarilor și o capacitate înaltă financiară de contribuție la implementarea proiectelor, finanțate prin intermediul GAL-urilor.

Astfel, media cofinanțării pentru cele 100 de proiecte a ajuns la cota de 49.6 %, în condițiile în care contribuția obligatorie a beneficiarilor este de doar 30 %.

În același timp, se constată că valorile cofinanțării diferă de la un Grup de Acțiune Locală la altul, existând cazuri în care rata cofinanțării a fost cu puțin peste limita minimă admisă (32.5%), dar și cazuri în care ponderea medie a cofinanțării per GAL depășea de 2 ori minimul admis (68.1 %). Totuși, în niciunul din cele 16 GAL-uri analizate nu au fost constatate cazuri în care cofinanțarea să fie mai mică decât valoarea minimă admisă de 30 %. Mai mult decât atât, s-a constatat că per total, la nivelul Programului FGM 2019, în cele 16 GAL-uri valoarea finanțării proiectelor din sursele Programului a fost mai mică decât valoarea totală a cofinanțării.

Analiză relevă faptul, că aplicarea metodelor participative în planificarea strategică și în prioritizarea problemelor la nivel de regiune are un impact semnificativ asupra mobilizării financiare.

În ceea ce privește capacitatea de atragere a fondurilor, analiza situației financiare a GAL-urilor demonstrează că în condițiile unei lipse de finanțare din surse bugetare, din cele 31 de GAL-uri existente, 26 au reușit să obțină finanțare din surse externe, cât și contribuții individuale, pentru implementarea proiectelor.

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 adresarea dezvoltării rurale cât și abilitarea economică a populației din aceste zone.

**TABELUL 4. FINANȚĂRILE OBTINUTE DE GAL-URI, DUPĂ SURSA DE FINANȚARE**

NR.	SURSA DE FINANȚARE	NUMĂR DE BENEFICIARI	VALOAREA FINANȚARE PER GAL	COMENTARII
1	Polish Aid LEADER	11	30 mii EUR	GAL-uri cu experiență de funcționare în anul 2018, cu proiecte finanțate, cu Strategie de Dezvoltare Locală aprobată
2	Polish Aid LEADER +	7	3 mii EUR	GAL-uri fără experiență de funcționare, aflate în perioada de testare a procesului de luare a deciziilor – aprobarea SDL, implementare proiecte, etc.
3	USAID, Polish Aid	8	20 mii EUR	GAL-uri noi înființate, fără experiență.

Sursa: Solidarity Fund PL

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 32 de GAL-uri din Republica Moldova au reușit să-și construiască o identitate la nivel local (de microregiune), au reușit să elaboreze Strategiile de Dezvoltare Locală și își desfășoară activitatea în scopul identificării surselor de finanțare pentru implementarea Strategiei.

Cu toate acestea, atât în cadrul discuțiilor în grup, cât și în cadrul interviurilor cu reprezentanții GAL-urilor problema majoră relevată de GAL-uri rămâne asigurarea sustenabilității financiare a Grupurilor. Pe lângă finanțarea proiectelor, GAL-ul necesită anumite resurse constante pentru administrarea propriu-zisă a GAL-ului. Majoritatea angajamentelor financiare existente nu acoperă decât parțial această necesitate și având în vedere disponibilitatea limitată a acestora, resursele în cea mai mare parte sunt direcționate spre implementarea intervențiilor incluse în strategii și nu în administrarea GAL-urilor, în pofida existenței deși activitatea operațională a Grupului impune anumite costuri. Acest aspect se impune a fi adresat în implementarea PPP-ului, pentru a asigura pârghiile în asigurarea sustenabilității funcționării entităților respective, precum și pentru a spori performanța acestora.

În cadrul exercițiului de evaluare a fost analizată structura și procesele existente în cadrul unui GAL, dar și evaluată percepția reprezentanților GAL în ceea ce privește modalitatea de administrare, disponibilitatea de personal, performanța structurii și perspective de dezvoltare. În acest context, bugetele estimate de GAL-uri pentru administrarea entității și pentru asigurarea proceselor operaționale constituie între 200 000 și 600 000 MDL, în funcție de mărimea GAL-ului, dar și a portofoliului de proiecte administrate, respectiv, în eventualitatea alocării unei finanțări pentru implementarea strategiei, trebuie prevăzute mijloace alocate pentru partea administrativă, pentru a asigura buna implementare și continuitate a proiectelor respective. Având în vedere capacitatea diferită a GAL-urilor, este recomandată alocarea mijloacelor respective în funcție de suma totală administrată. Estimând valoarea totală a proiectelor

incluse în Strategii și ponderea cheltuielilor administrative, ponderea acestora este de circa 15-20 %, formulă ce poate fi aplicată și în cazul implementării PPP.

## CONCLUZII

**C 6 :** Deși în Republica Moldova nu există un program de susținere a GAL-urilor din surse publice, iar finanțarea din surse externe este realizată doar în cadrul unor proiecte specifice, GAL-urile existente au reușit să-și construiască o identitate la nivel local și denotă capacitate deplină de acțiune în vederea implementării Strategiilor de Dezvoltare Locală.

**C 7:** Principiul implementării proiectelor finanțate prin intermediul GAL-urilor este condiționat de cofinanțarea proiectelor de către beneficiar, acest element reprezentând un important factor în vederea asigurării eficienței proiectelor. În acest sens se constată că, în cazul GAL-urilor existente, ponderea medie a cofinanțării este de peste 50 %, în condițiile în care minimul solicitat în acest sens este de doar 30 %.

**C 8:** Analiza dimensiunii de eficiență a măsurii de intervenție denotă un grad înalt al probabilității atingerii rezultatelor preconizate prin resursele alocate din FNDAMR, astfel, în condițiile unei implementări corespunzătoare a resursele financiare alocate ar putea fi atinși indicatorii setați în planul de acțiuni al SNDAR. În același timp, procesul absorbției finanțării este condiționat de o serie de factori, precum capacitatea GAL-urilor de a se organiza pentru implementarea proiectelor, dar și pentru a asigura buna administrare a tuturor proceselor conexe implementării proiectelor.

**C 9:** Analiza efectuată denotă suficiența de personal calificat pentru implementarea proiectelor la nivel local, totuși în cazul creșterii valorii finanțării, dar și complexității proiectelor, se constată lipsa în unele regiuni, a specialiștilor specializați în anumite domenii specifice precum marketing, proiectare, evaluare și monitorizare, etc.

## 3.5. IMPACTUL PROPUNERII DE POLITICĂ PUBLICĂ

Pentru a evalua dimensiunea de impact a PPP, analiza a ținut cont de complexitatea PPP care vizează multiple domenii vizate de intervențiile propuse și a structurat dimensiunea de impact pe domeniul juridic, social, economic, administrativ, fiscal și de mediu.

### 3.5.1. IMPACTUL JURIDIC

Cadrul legislativ actual în Republica Moldova nu prevede forme ce permite înregistrarea GAL-urilor drept entități autonome. Principalul impediment legal în acest sens reprezintă cadrul restrictiv stabilit prin Legea nr. 837/1996 privind asociațiile obștești, care interzice autorităților publice locale să dețină rolul de fondator sau membru al asociațiilor obștești, or GAL-urile, ca formă organizatorică, au statut de asociație necomercială.

La etapa actuală, GAL-urile constituite pe teritoriul Republicii Moldova delegă atribuțiile administrative ale GAL-ului unei asociații obștești deja existente, în baza unui acord de colaborare, prin care sunt realizate acțiunile/programele de finanțare ale GAL-ului.

În acest sens, implementarea Programului LEADER în Republica Moldova, drept măsură de subvenționare din sursele Fondului Național de Dezvoltare Agricolă și Rurală, implică un impact asupra cadrului juridic existent, care variază însă în funcție de alternativa selectată.

### SCENARIUL I: STATUS-QUO

**DESCRIEREA SCENARIULUI |** Scenariul Status-Quo presupune lipsa unor intervenții la cadrul legal existent și păstrarea situației curente în ceea ce privește modul de organizare a activității GAL-urilor.

În cazul implementării scenariului respectiv și anume păstrarea situației curente, fără aplicarea schimbărilor necesare recunoașterii statutului entității la cadrul legislativ și/sau normativ, activitatea Grupurilor de Acțiune Locală va avea un șir de limitări de diferită natură, ce afectează cadrul de implementarea a proiectelor, atragerea cofinanțării, precum și a partenerilor.

În cazul aplicării scenariului respectiv, GAL-ul se poate constitui drept entitate juridică doar aplicând o formulă prin care entitățile juridice, precum APL sau agenți economici sunt reprezentați prin delegații săi.

În ceea ce privește etapele constituirii și formarea organelor executive ale GAL-ului, mecanismul este bine determinat și verificat în practică în aproximativ 30 GAL-uri, care deja activează în Republica Moldova. Etapele, descrierea și actorii implicați în procesul de constituire a GAL-ului sunt prezentate în Tabelul 6.

**TABELUL 5. ETAPELE CONSTITUIRII ȘI ORGANELE EXECUTIVE ALE GAL-ULUI**

ETAPA	DENUMIREA ETAPEI	ACTORI IMPLICAȚI	DESCRIERE
1	Mobilizarea comunitară și Formarea teritoriului GAL	Reprezentanții sectorului public, antreprenorial și civic	La prima etapă, părțile interesate, viitori membri ai GAL-ului, formulează conceptul GAL-ului, stabilesc hotarele acestuia (coincide cu hotarele localităților din care provin membrii viitorului GAL).
2	Formarea GAL și elaborarea Strategiei de Dezvoltare Locală	Reprezentanți ai APL-uri, agenți economici, antreprenori ONG-uri, activiști civici	Pe parcursul a cca 8 ședințe de lucru potențialii membrii GAL lucrează asupra informațiilor ce vor reprezenta compartimentele Strategiei de Dezvoltare Locală GAL, elaborează misiunea, viziunea, stabilesc denumirea GAL. Acest proces este și un pretext pentru crearea și consolidarea parteneriatului între potențialii membrii GAL și pentru definitivarea hotarelor GAL-ului.
3	Instituționalizarea GAL-ului	Reprezentanți ai APL-uri, agenți economici, antreprenori ONG-uri, activiști civici	Instituționalizarea GAL-ului are loc prin semnarea unui acord de constituire (statut) care stabilește structura, organele, componența numerică a organelor, etc. Organele GAL sunt: președintele GAL, consiliul de administrare, comitetul de selectare, consiliul de cenzori, etc.. Acordul de constituire stabilește în același timp și obiectivele GAL-ului și alte aspecte legate de activitatea GAL-ului.  Toți fondatorii GAL-ului devin membri ai GAL-ului: În cazul persoanelor juridice – membre GAL, ultimele trebuie să adopte decizia de aderare la GAL și de delegare a reprezentantului său în GAL (decizia trebuie să fie adoptată de organul abilitat prin lege ori prin statut al persoanei juridice respective). În cazul unităților administrativ-teritoriale, decizia se adoptă de către consiliul local.
6	Aprobarea Strategiei	Adunarea Generală	Aprobarea Strategiei reprezintă ultima etapă a procesului de formare a GAL-ului. Odată cu aprobarea Strategiei, GAL-ul intră în procesul de implementare a strategiei, care include acțiunile de identificarea finanțării, anunțarea apelurilor de aplicare pentru implementarea proiectelor în conformitate cu obiectivele Strategiei, etc.

În scopul implementării Strategiei, care are o perioadă de implementare și un buget prestabilit, GAL-ul întreprinde măsuri de identificare și mobilizare a surselor financiare. Sursele de finanțare necesare pentru acoperirea cheltuielilor aferente implementării Strategiei Locale de Dezvoltare provin din sursele bugetare ale autorităților publice locale de nivelul I care fac parte din GAL, sursele agenților economici din cadrul

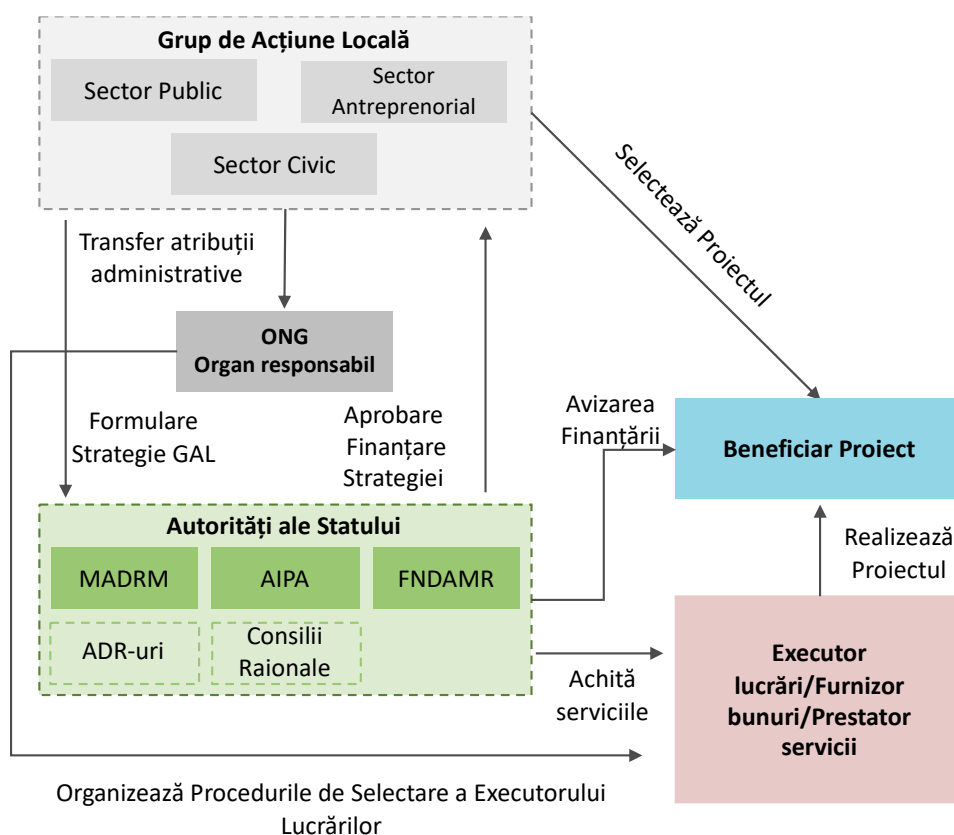
GAL-ului, finanțările provenite din cadrul programelor și proiectelor cu finanțare străină, co-finanțarea beneficiarilor proiectelor de dezvoltare locală.

Pentru gestionarea fondurilor necesare pentru implementarea Strategiilor de Dezvoltare Locală, GAL-ul are nevoie de existența unei entități juridice înregistrate, care să asigure administrarea fondurilor respective. Având în vedere faptul, că norma juridică curentă interzice APL-urilor să dețină statut de Fondator al Asociațiilor Obștești<sup>15</sup>, GAL-urile evită înregistrarea oficială în calitate de asociație obștească și de cele mai multe ori practic transmiterea atribuțiilor administrative, inclusiv de raportare financiară, către o entitate juridică legal instituită (de obicei ONG). La rândul său entitatea juridică în cauză intervine în calitate de implementator principal al proiectelor de dezvoltare locală, finanțate în baza Strategiei Locale de Dezvoltare, elaborate de GAL.

Entitatea în cauză obligatoriu este membră a GAL-ului, fiind o parte cointeresată a procesului și implicată plener în elaborarea și implementarea strategiei de dezvoltare locală.

Așa după cum se vede din Figura nr. 2, în cazul aplicării acestui scenariu, GAL-urile, de cele mai multe ori vor continua să rămână entități lipsite de personalitate juridică, iar asigurarea tuturor aspectelor administrative, inclusiv a celor de monitorizare, evaluare, prelucrare tehnică a dosarelor, etc. va fi efectuată prin intermediul unei asociații obștești, care este unul dintre membrii GAL și funcționează în baza unui acord cu GAL.

**FIGURA 2. STRUCTURA ORGANIZATORICĂ A IMPLEMENTĂRII SCENARIULUI I – STATUS QUO, ÎN CAZUL FINANȚĂRII GAL-URILOR DIN SURSELE FNDAMR**



**AVANTAJELE SCENARIULUI |** Scenariul în cauză este avantajos din perspectiva că nu necesită careva modificări la nivel legislativ sau normativ, fiind posibilă implementarea imediată a proiectelor cu finanțare din sursele FNDAMR. Un alt avantaj major al Scenariului în cauză îl reprezintă Sarcina Administrativă

<sup>15</sup> Art. 11(3) <http://lex.justice.md/index.php?action=view&view=doc&id=325424>



scăzută pentru membrii GAL-urilor, precum și existența unei flexibilități sporite în cooptarea de noi membri în cadrul GAL-ului, prin evitarea procedurilor administrative de includere a unor membri noi.

Percepția reprezentanților GAL-urilor față de modul actual de funcționare a structurilor existente și eficiența proceselor existente este diferită, întrucât majoritatea structurilor se află la diferite etape de implementare, în același timp, peste 2/3 din reprezentanții GAL ce au fost chestionați sugerează aplicarea unor ajustări ce ar adresa funcționarea GAL și eficientizarea proceselor, întrucât constată careva curențe. Unul dintre aspectele conturate și prioritizate de respondenți se referă la cadrul legal și absența unor norme care să reglementeze activitatea acestor structuri, iar alternativele implementate de către GAL-uri la moment au o serie de limitări și reduc din avantajele abordării LEADER.

**RISCURI** | Lipsa unei entități formalizate implică un șir de riscuri pentru GAL-uri, precum diminuarea încrederii, sustenabilitatea intervențiilor, precum și uniformitatea proceselor. Totodată, lipsa unei entități formalizate conduce la diminuarea pârghiilor de influență asupra proceselor administrative legate de implementarea Strategiei Locale de Dezvoltare de către membrii GAL-urilor.

O altă problemă majoră o reprezintă lipsa unei clarități administrative în procesul de identificare a ideilor de proiect, finanțării, raportării și achitării serviciilor și bunurilor achiziționate în vederea implementării Strategiei de Dezvoltare Locală, care se manifestă prin imposibilitatea formalizării tuturor operațiunilor. Lipsa unei astfel de posibilități afectează direct istoricul GAL-ului, care nu va fi capabil să demonstreze din punct de vedere juridic (formal) rezultatele obținute în procesul de implementare al Strategiei de Dezvoltare Locală și implicit va fi împiedicat să obțină finanțări din anumite surse bugetare și/sau externe.

**IMPACTUL JURIDIC** | Deși implementarea scenariului în cauză aparent nu implica modificarea cadrului legal sau normativ existent pentru reglementarea activității APL-urilor, asociațiilor obștești sau GAL-urilor, totuși în vederea bunei funcționări a mecanismului de subvenționare ar implica oricum alinierea cadrului legal auxiliar la rigorile FNDAMR, prin modificarea Legii nr. 276/2016 cu privire la principiile de subvenționare în dezvoltarea agriculturii și mediului rural, **prin includerea Măsurii de Subvenționare destinată programului LEADER.**

Totodată, este necesară actualizarea regulamentului cu privire la modul de repartizare a mijloacelor FNDAMR, în vederea stabilirii procedurii de aplicare pentru obținerea finanțării. Prin modificarea Regulamentului urmează să fie stabilite criteriile de selectare și de participare la concursul de strategii pentru GAL-uri.

În final este extrem de importantă stabilirea mecanismului de aprobare, avizare, finanțare, verificare și raportare în condițiile lipsei unei entități legale a GAL-ului.

## **SCENARIUL II: AJUSTAREA CADRULUI LEGISLATIV EXISTENT**

**DESCRIEREA SCENARIULUI** | Scenariul II presupune ajustarea cadrului legislativ existent prin modificarea unui șir de acte legislative, în vederea creării cadrului normativ adecvat pentru constituirea Grupurilor de Acțiune Locală drept entitate juridică independentă, cu participarea tuturor părților interesate în calitate de fondatori ai acesteia.

Acest aspect ar include o serie de modificări, care ar trebui operate concomitent pentru a asigura funcționarea structurilor și implică modificarea Legii nr. 837/1996 privind asociațiile obștești prin amendarea art. 11 (3), care prevede că autoritățile publice locale nu pot fi fondatori și/sau membri ai asociațiilor obștești. Totodată, este necesară definirea, în cadrul aceleiași legi, a unui tip nou de entitate juridică pentru Grupul de Acțiune Locală.

Prin operarea modificărilor în cauză, va fi creat cadrul legal necesar constituirii unei unități de implementare a Strategiilor Locale de Dezvoltare, cu statut de organizație necomercială, ai căror fondator vor putea fi toate părțile interesate la nivel de microregiune, inclusiv și autoritățile publice locale de nivelul I.

În urma implementării Scenariului II, autoritățile publice locale vor putea fi membri ai entității juridice GAL, în care vor delega un reprezentant, fiind astfel asigurată prezența APL-ului în cadrul GAL-ului.

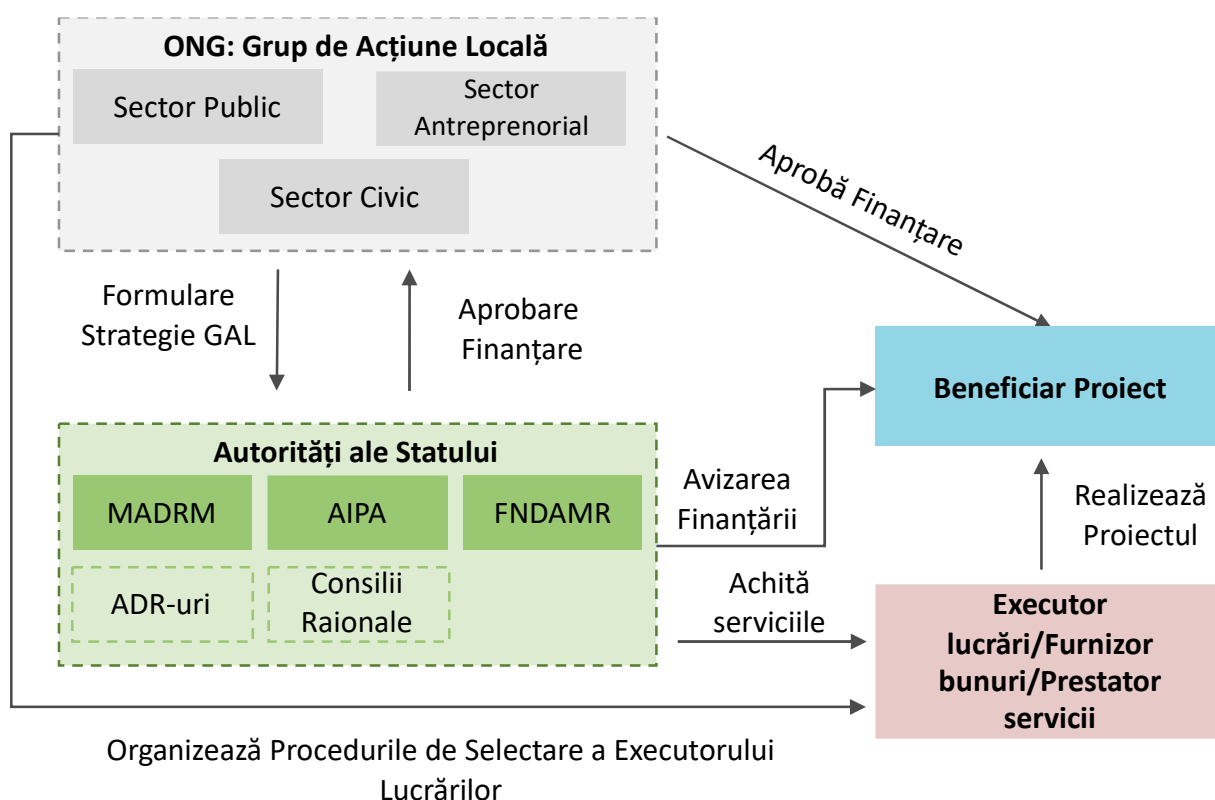
Totodată, atribuirea unui status formal entității respective va contribui la creșterea credibilității GAL-urilor în raport cu principalii finanțatori, inclusiv în vederea accesării FNDAMR.

**AVANTAJELE SCENARIULUI** | Scenariul în cauză are un șir de avantaje specifice, în special în ceea ce privește modul de organizare a activității GAL-ului și a relației acestora cu potențialii finanțatori.

În primul rând, crearea GAL cu statut de persoana juridică separată, în componența căreia intră reprezentanții sectorului public, antreprenorial și civic, va fi asigurată o credibilitate în fața partenerilor de dezvoltare.

Un alt avantaj important îl va reprezenta evitarea transferului de responsabilități și competențe către un ONG desemnat și asumarea rolului de implementator ca structură, ce va transparentiza procesului de administrare prin oferirea tuturor membrilor GAL-ului a accesului la datele privind rezultatele activității GAL-ului în domeniul implementării Strategiei

**FIGURA 3. STRUCTURA ORGANIZATORICĂ A IMPLEMENTĂRII SCENARIULUI II – AJUSTAREA CADRULUI LEGISLATIV ÎN CAZUL FINANȚĂRII GAL-URILOR DIN SURSELE FNDAMR**



**IMPACTUL JURIDIC** | Implementarea scenariului va avea un impact juridic mediu. Din punct de vedere juridic, pentru implementarea scenariului respectiv este necesară modificarea cadrului legal – Legea nr. 837/1996 privind asociațiile obștești. Astfel, în cazul implementării scenariului respectiv, urmează să fie abrogat articolul 11(3) din Legea nr. 837/1996 privind asociațiile obștești. Totodată, articolul 11(1) al aceleiași legi urmează să fie modificat prin oferirea permisiunii APL-urilor și agenților economici de rolul de fondatori ai asociațiilor obștești de tip GAL, care activează în microregiunea unde aceștia își au sediul juridic.

Mai mult decât atât, în textul legii menționate urmează să fie operate modificări prin includerea unui articol separat destinat GAL-urilor, care să specifice domeniul de intervenție și aria de activitate al acestora.

Suplimentar la modificările menționate, pentru implementarea Programului LEADER cu finanțare din sursele bugetare și, în special, din sursele FNDAMR, urmează să fie aplicate modificări la cadrul legal și normativ, așa cum a fost descris în cazul Scenariului I și anume urmează să fie operate modificări la Legea

nr. 276/2016 cu privire la principiile de subvenționare a producătorilor agricoli, prin includerea Măsurii de Subvenționare destinată programului LEADER. De asemenea, este necesară actualizarea regulamentului cu privire la modul de repartizare a mijloacelor FNDAMR, în vederea stabilirii procedurii de aplicare pentru obținerea finanțării. Prin modificarea Regulamentului urmează să fie stabilite criteriile de selectare și de participare în concursul de strategii pentru GAL-uri.

### SCENARIUL III: ADOPTAREA LEGII PRIVIND FUNCȚIONAREA GRUPURILOR DE ACȚIUNE LOCALĂ

**DESCRIEREA SCENARIULUI |** Scenariul III - Adoptarea unei legi speciale care să reglementeze activitatea Grupurilor de Acțiune Locală prevede realizarea unui proces complex de elaborare, avizare și promovare a unui act legislativ nou, care vine să reglementeze cap-coadă implementarea programului LEADER în Moldova .

Aplicarea Scenariului în cauză, într-o mare măsură, va remodela sistemul relațional între toate părțile interesate, totodată creând un cadru clar, consecvent, eficient și verificat la nivel internațional pentru activitatea GAL-urilor și implementarea cu succes a Strategiilor de Dezvoltare Locală.

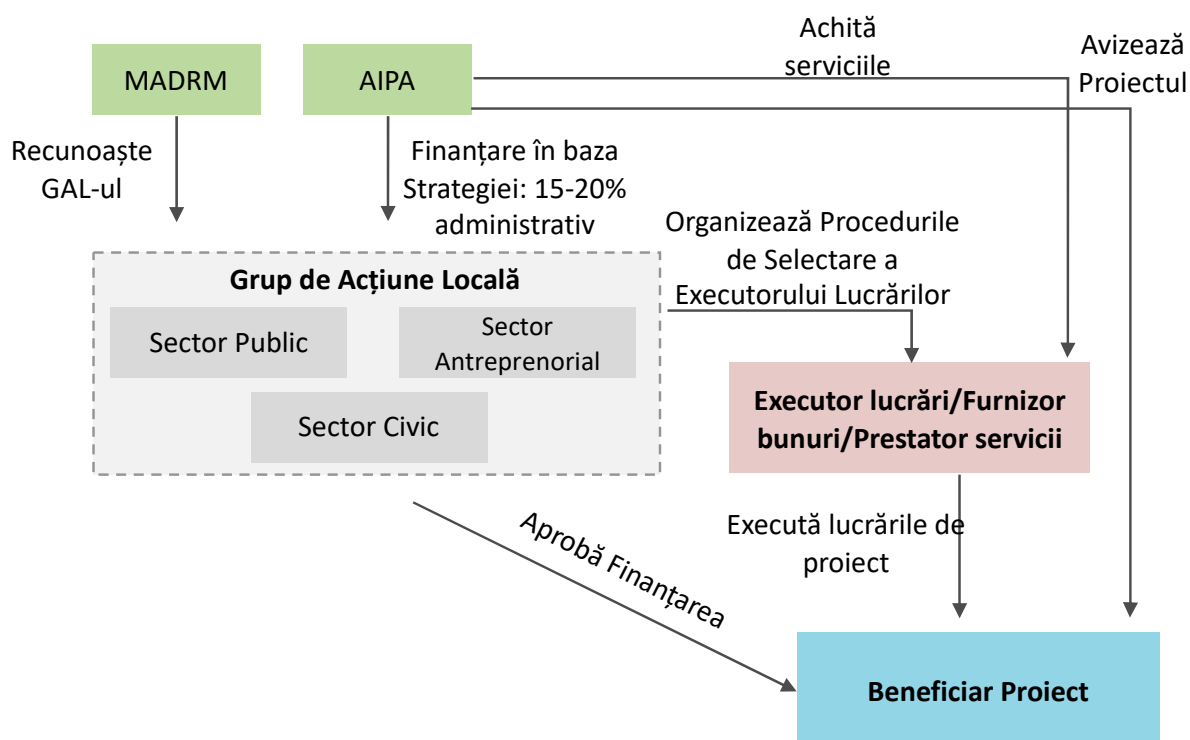
Prin aprobarea unei legi speciale, Grupurile de Acțiune Locală vor fi recunoscute la nivel juridic, drept entități independente și deplin funcționale, cu statut legal separat, apropiat organizațiilor necomerciale, cu o claritate în ceea ce privește domeniile de competență, atribuții, aria de acțiune, drepturile și limitele de competență, structură-tip internă, etc.

Totodată prin aplicarea Scenariului III va fi asigurată implementarea mecanismului de recunoaștere legală a GAL-urilor, drept entități juridice menite să implementeze proiecte cu menire socio-economică la nivelul microregiunilor.

Aplicarea scenariului respectiv va crește șansele de valorificare a potențialului de atragere a fondurilor, inclusiv externe pentru administrarea GAL-urilor, separat de finanțarea proiectelor din cadrul Strategiei de Dezvoltare Locală.

Totodată, prin implementarea Scenariului III, va fi simplificată și încadrată juridic participarea tuturor părților cointeresate: APL-uri, agenți economici, ONG-uri, persoane fizice în GAL.

**FIGURA 4. STRUCTURA ORGANIZATORICĂ A IMPLEMENTĂRII SCENARIULUI III – ADOPTAREA LEGII GRUPURILOR DE ACȚIUNE LOCALĂ**



**AVANTAJELE SCENARIULUI** | Optarea pentru Scenariul III ar aduce un șir larg de beneficii și anume, va conduce la crearea unui cadru legal clar și comprehensiv privind activitatea GAL-urilor. Mai mult decât atât, prin aplicarea scenariului respectiv GAL-urile vor trece printr-un proces de recunoaștere, care va oferi o credibilitate sporită acestora, ceea ce, la rândul său, va facilita procesul de atragere a fondurilor din surse externe.

Reglementarea activității prin intermediul unei legi speciale, permite GAL-urilor să participe drept entități în cadrul unor programe și proiecte internaționale special destinate GAL-urilor.

În final implementarea Scenariului III vine și cu un efort administrativ și politic complex, la toate nivelurile - APL, Guvern, Parlament, necesar de depus pentru elaborarea și punerea în practică a acestuia.

**IMPACTUL JURIDIC** | La nivel juridic, implementarea Scenariului III presupune elaborarea de la zero a unui proiect de lege care să ofere reglementarea complexă a constituirii și activității GAL-urilor. Totodată, alături de actul legal, urmează să fie elaborat și un act normativ care să stabilească mecanismul de recunoaștere a GAL-urilor, Regulamentul-tip, Structura-tip a GAL-urilor, precum și alte acte relevante asigurării activității eficiente ale GAL-urilor.

### 3.5.2. ANALIZA MULTICRITERIALĂ A SCENARIILOR FUNCȚIONALE

În cazul prezentei evaluări ex-ante, analiza multicriterială se referă la evaluarea impactului juridic și în special la evaluarea măsurii în care optarea pentru anumite scenarii funcționale a Grupurilor de Acțiune Locală, în condițiile implementării PPP-ului, vor avea impact de ordin administrativ, fiscal, social și economic, iar atributele în baza cărora aceste criterii au fost evaluate reprezintă pentru:

- a) Impactul Fiscal – valoarea costului adițional la bugetul actual;
- b) Impactul Administrativ – structura și complexitatea efortului administrativ suplimentar depus comparativ cu situația la moment;
- c) Impactul social – analiza compensatorie a efectelor pozitive și negative;
- d) Impactul economic – analiza compensatorie a efectelor pozitive și negative.

Pentru evaluarea performanței fiecărei alternative (scenariu) și în fond pentru standardizarea punctajelor pentru fiecare criteriu de evaluare a fost aplicată metoda nonlinară, care prevede utilizarea a 3 elemente distincte și anume:

Performanța alternativei (scenariului) în cazul criteriului specific

- a) Ponderea (importanța) criteriului;
- b) Direcția în vederea atingerii obiectivului criteriului.

**TABELUL 6. MATRICEA MULTICRITERIALĂ**

	SCENARIUL I: STATUS-QUO	SCENARIUL II: AJUSTAREA CADRULUI LEGAL	SCENARIUL III: LEGE SPECIALĂ GAL-URI
Impact Fiscal	Lipsa modificărilor la nivelul cadrului legal și normativ nu va genera, la rândul său, nici cheltuieli suplimentare de la bugetul de stat.	Implementarea scenariului, deși va implica modificarea cadrului legislativ existent, nu va necesita cheltuieli suplimentare din sursele bugetului public.  Procedura de modificare a cadrului legislativ va fi efectuată cu implicarea personalului existent, respectiv, nu va fi necesară	Precum și în cazul Scenariului III, implementarea scenariului respectiv nu va necesita careva cheltuieli suplimentare din sursele bugetului public.  Procedura de elaborarea a noii norme legislative va fi efectuată cu implicarea personalului existent, respectiv nu va fi necesară suplimentarea

	<b>Cost 0 MDL</b>	suplimentarea cheltuielilor de personale în acest sens. <b>Cost: 0 MDL</b>	cheltuielilor de personal în acest sens. <b>Cost: 0 MDL</b>
	0	0	0
Impact Administrativ		Eforturi suplimentare: <ul style="list-style-type: none"> <li>Elaborarea modificărilor la cadrul juridic existent și în special modificarea Legii nr. 837/1996 cu privire la asociațiile obștești.</li> <li>Elaborarea fișei de post pentru personalul din cadrul APL.</li> <li>Instruirea personalului referitor la activitatea GAL-urilor și a principiilor de Dezvoltare Rurală.</li> </ul>	Eforturi suplimentare: <ul style="list-style-type: none"> <li>Elaborarea de la „zero” a cadrului legislativ.</li> <li>Elaborarea fișei de post pentru personalul din cadrul APL.</li> <li>Instruirea personalului referitor la activitatea GAL-urilor și a principiilor de Dezvoltare Rurală.</li> </ul>
	0	-3	-3
Impactul Economic	Efecte pozitive:	Efecte pozitive: <ul style="list-style-type: none"> <li>Obținerea finanțării din sursele FNDAMR.</li> <li>Creșterea valorii medii a proiectelor de dezvoltare economică.</li> </ul>	Efecte pozitive: <ul style="list-style-type: none"> <li>Obținerea finanțării din sursele FNDAMR.</li> <li>Obținerea finanțării din cadrul programelor de finanțare externă.</li> <li>Obținerea finanțării în cadrul proiectelor transfrontaliere.</li> </ul>
	Efecte negative: <ul style="list-style-type: none"> <li>Lipsa finanțări din surse publice</li> <li>Finanțare redusă exclusiv din surse externe</li> <li>Valoare redusă a proiectelor de dezvoltare locală</li> </ul>	Efecte negative: <ul style="list-style-type: none"> <li>Finanțare externă redusă</li> <li>Îngustarea posibilităților implementării unor proiecte transfrontaliere</li> </ul>	
	-3	0	+3
Impactul Social		Efecte pozitive: <ul style="list-style-type: none"> <li>Creșterea credibilității consiliilor locale în GAL-uri.</li> <li>Resurse administrative suplimentare pentru</li> </ul>	Efecte pozitive: <ul style="list-style-type: none"> <li>Creșterea încrederii consiliilor locale în GAL-uri.</li> <li>Resurse administrative suplimentare pentru</li> </ul>

		elaborarea proiectelor cu conotație socială	elaborarea proiectelor cu conotație socială <ul style="list-style-type: none"> <li>• Credibilitate sporită a GAL în fața finanțatorilor externi pentru implementarea proiectelor sociale.</li> </ul>
	Efecte negative: <ul style="list-style-type: none"> <li>• Nu există conexiunea dintre Consiliul Local și GAL.</li> </ul>		
	-1	+2	+3
Riscuri și Constrângeri	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Lipsa unei clarități a rolului APL în cadrul GAL</li> <li>• Limitarea numărului de specialiști din cadrul APL implicați în cadrul GAL</li> <li>• Suport redus din partea APL pentru desfășurarea activității GAL</li> <li>• Lipsa unui cadru normativ clar privind activitatea GAL</li> <li>• Absența condițiilor privind elaborarea unui cadru clar de finanțare al GAL</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Durată medie pentru modificarea cadrului normativ</li> <li>• Creșterea birocratizării activității GAL</li> <li>• Lipsa cadrelor specializate în cadrul APL</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Durată medie pentru aprobarea cadrului legal nou</li> <li>• Birocratizarea activității GAL</li> <li>• Lipsa cadrelor specializate în cadrul APL</li> </ul>
	-5	-3	-3
Total	-9	-4	0

### 3.5.3. IMPACTUL SOCIAL

Scopul abordării LEADER este acordarea sprijinului și încurajarea locuitorilor din spațiul rural, în vederea evaluării oportunităților de dezvoltare pe termen lung a microregiunii. Abordarea LEDEAR urmărește sprijinirea realizării unor strategii integrate la nivel local, cu soluții inovative și care asigură dezvoltarea sustenabilă a regiunii prin consolidarea economiei rurale, protejarea patrimoniului cultural și natural local, dezvoltarea turismului, implementarea proiectelor sociale, etc.

Având în vedere specificul Politicii Publice Propuse, care se adresează dezvoltării rurale, pentru evaluarea impactului social se iau în calcul un șir de parametri-cheie, precum numărul locurilor de muncă noi create sau numărul persoanelor care obțin acces la servicii publice îmbunătățite.

Un instrument relevant pentru evaluarea impactului social al implementării abordării LEADER reprezintă analiza impactului social al unor proiecte similare deja realizate. În acest sens au fost analizate rezultatele a 100 de proiecte, implementate cu suportul financiar al Solidarity Fund PL în RM pe parcursul anului 2019 de către 16 GAL-uri din toată țara.

Cele 100 de proiecte implementate de către GAL-uri cu suportul financiar al Solidarity Fund PL în RM au avut diferite direcții de intervenție. Astfel, 45 % din proiecte au avut drept obiectiv principal dezvoltarea economică, 36 % din ele s-au referit la diferite intervenții de ordin social, iar altele 19 % au facilitat

dezvoltarea turismului în regiune. Totuși, indiferent de orientarea proiectelor, toate într-o măsură sau alta au avut impact social asupra comunității.

Impactul social în cazul proiectelor implementate în cadrul abordării LEADER este multidimensional și acoperă mai multe laturi ale activității umane. Astfel, unul din cele mai importante impacturi sociale îl reprezintă crearea locurilor de muncă. Analiza a 100 de proiecte implementate în 16 GAL-uri la nivel națională demonstrează, că în urma implementării a acestora au fost create 109 locuri de muncă permanente și alte 223 de locuri de muncă temporare sau sezoniere.

Pornind de la investițiile totale ale GAL-urilor în implementarea proiectelor menționate, constatăm că valoarea medie a unui loc de muncă nou creat este de cca 40 mii MDL. Astfel, în cazul implementării abordării LEADER în Republica Moldova, prin alocarea a 5 % din FNDAMR pentru implementarea măsurii LEADER, putem estima crearea a 1125<sup>16</sup> de locuri de muncă .

Într-o altă ordine de idei, proiectele cu o orientare socială, implementate de către GAL-uri, sunt extrem de diverse și pot fi analizate doar individual. Astfel, printre proiectele cu orientare socială implementate de către GAL-uri se numără proiecte de iluminare stradală, de reparație a unei porțiuni de trotuar, de reparație și/sau construcție a unor mese din piețele locale, de achiziționare a mobilierului școlar, de construcție a punctelor de alimentare cu apă pentru elevi, etc. Pornind de la o astfel de varietate de oportunități, evaluarea impactului social al programului în per total poate fi efectuată doar în baza unor indicatori comuni, care în cazul nostru sunt numărul de beneficiari direcți și/sau indirecti, precum și ponderea totală a beneficiarilor din populația totală a GAL-ului.

Analiza a 100 de proiecte implementate în 16 GAL-uri demonstrează faptul, că numărul mediu de beneficiari direcți ai proiectelor implementate este de 263 persoane per proiect, iar cel al beneficiarilor indirecti de 938. Totodată, ponderea beneficiarilor direcți raportat la populația totală a GAL-ului este de 12 %, iar a celor indirecti se majorează până la 43.9 %. Totuși, este important de menționat, că valorile respective reprezintă marginea de jos, în cazul proiectelor sociale fiind luată în calcul exclusiv populația care face parte din grupul-țintă al proiectului, în cazul proiectelor de dezvoltare economică fiind luați în calcul exclusiv beneficiarii afacerii ajutate.

**TABEL 8. IMPACT SOCIAL PPP**

SURSA DE FINANȚARE	VALOARE, M MDL	PROIECTE	LOCURI DE MUNCĂ	BENEFICIARI DIRECȚI	BENEFICIARI INDIRECTI	BENEFICIARI TOTAL
FGM 2019	3.7	100	109	24 973	87 916	112 889
FNDAMR	36*	973	1 061	242 981	855 399	1 098 379

\*Valoarea de 36 m MDL este calculată din valoarea de 5 % din FNDAMR (45 mil MDL), dintre care au fost scăzute 20 % care urmează să fie utilizate pentru administrarea GAL-urilor.

Specificul proiectelor implementate în cadrul Programului LEADER constă în orientarea spre solidarizarea comunităților în identificarea și prioritizarea unor probleme comune, precum și spre mobilizarea comunității întru coagularea eforturilor întru soluționarea problemelor în cauză. Totodată, proiectele implementate în cadrul Programului LEADER au impact social mult mai mare comparativ cu alte tipuri de proiecte cu buget similar, fapt cauzat inclusiv și de modalitatea de abordare orientată spre stabilirea responsabilității și proprietății proiectului asupra beneficiarilor, fapt care inevitabil conduce la creșterea durabilității proiectului.

### 3.5.4. IMPACTUL ADMINISTRATIV

Evaluarea impactului administrativ urmărește, în primul rând, evaluarea măsurii în care implementarea PPP-ul analizat va impune crearea noilor structuri administrative sau va conduce la creșterea personalului celor existente. Totodată, în evaluarea impactului administrativ vor fi analizate și necesitățile beneficiarilor PPP sau altfel spus impactul administrativ al PPP-ului asupra beneficiarilor acesteia.

<sup>16</sup> S-a calculat de la valoarea de 45 mil MDL sau 5 % din suma de 900 mln MDL a FNDAMR

Aprobarea PPP-ului nu va avea un impact administrativ semnificativ asupra instituției responsabile de aplicarea în practică a prevederii PPP-ului - Agenția de Intervenție și Plăți pentru Agricultură (AIPA), cât și asupra potențialilor beneficiari, în special asupra autorităților publice locale de nivelul I.

În cazul AIPA, implementarea PPP-ului, prin includerea unei noi măsuri de subvenționare din sursele FNDAMR nu va genera necesitatea măririi personalului responsabil de desfășurarea procedurii de selectare, monitorizarea implementării și evaluării rezultatelor proiectelor aprobate spre finanțare din sursele FNDARM.

Acest lucru este cauzat, în primul rând, de faptul aprobării HG nr. 476/2019 privind acordarea subvențiilor pentru îmbunătățirea nivelului de trai și de muncă în mediul rural din Fondul național de dezvoltare a agriculturii și mediului rural, prin care au fost introduse 3 noi măsuri de subvenționare în avans pentru: i) dezvoltarea durabilă a infrastructurii aferente activităților economice prin efectuarea investițiilor în infrastructura economică publică din mediul rural; ii) dezvoltarea durabilă a localităților rurale prin efectuarea investițiilor în serviciile comunitare pentru populația rurală, în scopul creșterii atractivității zonelor rurale și creării noilor locuri de muncă și iii) salvagardarea patrimoniului cultural și natural prin efectuarea investițiilor în conservarea/restaurarea patrimoniului natural și cultural<sup>17</sup>.

Drept urmare a implementării acestor 3 noi măsuri, unitățile responsabile de implementare urmează să-și majoreze personalul cu cel puțin 4 funcționari 1 de conducere și 3 de execuție. Drept urmare, în urma implementării PPP-ului și aprobării acestei, celei de-a 4 măsuri de subvenționare în avans, de asemenea, în domeniul dezvoltării mediului rural, personalul nou angajat va prelua dosarele de subvenționare și pentru această nouă măsură.

Totodată, în rezultatul aplicării instrumentelor calitative pentru evaluarea percepției membrilor GAL-urilor asupra capacității de administrare a portofoliilor complexe de proiecte, aceștia recunosc existența unor lacune în acest sens, optând pentru o capacitate a GAL-urilor cu personal specializat în administrarea proiectelor. Or, în vederea asigurării GAL-urilor cu personal specializat este necesară o mobilizare de resurse financiare. În acest sens, în rândul reprezentanților GAL-ului există un consens destul de clar, majoritatea respondenților, atât în cadrul interviurilor, cât și în cazul chestionării, au prezentat suma de 200 - 600 lei anual drept optimă pentru asigurarea bunei funcționări a unui GAL.

Specificul proiectelor de tip LEADER constă în faptul, că acestea au un management integrat. Altfel spus, beneficiarul participă în implementarea proiectului de la prima până la ultima etapă a proiectului și chiar în condițiile în care o parte din procese sunt puse în sarcina finanțatorului, beneficiarii oricum sunt implicați în pregătirea documentelor de proiect, elaborarea Strategiei Locale de Dezvoltare sau mobilizarea comunitară.

### 3.5.5. IMPACTUL ECONOMIC

Evaluarea impactului economic urmărește, în primul rând, identificarea măsurii în care implementarea politicii publice analizate va conduce la careva modificări de natură economică, benefice sau negative. În cadrul evaluării impactului economic au fost analizate beneficiile economice directe și indirecte în urma implementării PPP-ului, precum valoarea impozitelor acumulate în plus, numărul locurilor de muncă noi create, numărul noilor întreprinderi, etc.

Impactul economic este prezentat în detalii, mai jos, în capitolul „Analiza Cost-Beneficiu”. Analiza efectuată demonstrează, că măsura de intervenție prevăzută de PPP va avea impact economic pozitiv.

Pornind de la faptul că abordarea LEADER urmărește, în primul rând, dezvoltarea economică la nivel local, majoritatea intervențiilor, chiar și cele care nu au un caracter vădit economic, au impact economic. Un exemplu elocvent în acest sens reprezentând proiectele culturale, care în mod direct nu generează profit, acestea facilitează organizarea unor evenimente cu conotație economică, precum târgurile sau iarmaroacele.

---

<sup>17</sup> [https://www.legis.md/cautare/getResults?doc\\_id=118590&lang=ro](https://www.legis.md/cautare/getResults?doc_id=118590&lang=ro)



Mai mult decât atât, prin implementarea proiectelor de dezvoltare economică, are loc diversificarea activităților economice, care, la rândul său, conduce la creșterea numărului de contribuabili.

Pe de altă parte, proiectele de îmbunătățire a serviciilor publice vor avea un impact economic indirect. Astfel, îmbunătățirea serviciilor publice conduce inevitabil la creșterea gradului de satisfacere de mediu de trai și, totodată, conduce la diminuarea ratei de migrațiune, contribuind la creșterea atractivității zonei pentru mediul de afaceri. Pe de altă parte, implementarea unor proiecte de dezvoltare a infrastructurii sociale va contribui la creșterea calității vieții în mediul rural, fapt care va contribui la retenția populației în mediul rural și indirect la dezvoltarea economică a acestor regiuni.

### 3.5.6. IMPACTUL FISCAL

Evaluarea impactului fiscal are drept scop evaluarea măsurii în care Politică Publică analizată va conduce la modificările referitoare la cheltuielile bugetului public.

În ceea ce privește impactul fiscal al intervenției analizate, s-a constatat că aceasta nu va genera cheltuieli suplimentare majore pentru bugetul de stat. Astfel, conform Legii nr. 276/2016 cu privire la principiile de subvenționare în dezvoltarea agriculturii și mediului rural, finanțarea măsurilor de intervenție incluse în Propunerea de Politică Publică evaluată va fi asigurată din sursele Fondului Național de Dezvoltare Agricolă și Rurală din Moldova, în mărime de maximum 5 % din valoarea acestuia.

Pe de altă parte, pornind de la rezultatele deja obținute de proiectele implementate de GAL-uri cu suportul financiar oferit în cadrul Programului FGM 2019, prin implementarea PPP anual urmează să fie create cca 1468 locuri noi de muncă în mediul rural. Pornind de la salariul mediu brut pe economie în trimestrul III al anului 2019<sup>18</sup> în sumă de 4545 MDL, putem constata că într-un an de activitate cele 1468 locuri de muncă vor plăti impozite directe în valoare de cca 8.6 mln MDL sau cca 17.2 % din suma de implementare a PPP-ului. Pe lângă încasările din impozite directe, locurile noi de muncă vor conduce la creșterea încasărilor întreprinderilor în cadrul cărora vor activa, fapt care, la rândul său, va contribui la creșterea PIB-ului, dar și la creșterea impozitelor achitate de către întreprinderile în care vor activa.

### 3.5.7. IMPACTUL DE MEDIU

Evaluarea impactului de mediu al politicii publice propuse ține de înțelegerea măsurii în care intervențiile prevăzute de documentul analizat vor afecta sau din contra vor facilita calitatea mediului înconjurător.

Analiza efectuată arată că PPP-ului nu va avea un impact de mediu major. Acțiunile și proiectele implementate în urma aprobării PPP-ului vor avea în mare parte caracter neutru din punct de vedere a impactului asupra mediului. Totuși, având în vedere faptul, că în cadrul GAL-urilor pot fi finanțate inclusiv proiecte de promovare a turismului sau dezvoltare a patrimoniului cultural și natural, există probabilitatea implementării unor proiecte care ar putea avea impact de mediu.

În acest sens, există probabilitatea implementării unor proiecte de curățare a albiilor râurilor, de creare a fâșiilor forestiere de protecție sau de cele de amenajare a traseelor turistice sau reabilitare a unor spații naturale.

Pe de altă parte, având în vedere accentul sporit al proiectelor implementate de către GAL-uri spre domeniul dezvoltării economice, există probabilitatea existenței unui impact de mediu negativ asupra mediului, în urma implementării activităților economice, în special, în cazul unor activități economice care implică procese tehnologice. Totuși, având în vedere valoarea medie a proiectelor, precum și experiența existentă a GAL-urilor, se constată că majoritatea proiectelor cu conotație economică, implementate de către beneficiari nu au impact de mediu, proiectele de cele mai multe reprezentând inițiative în domeniul agriculturii organice, procesării produselor agricole sau organizării activității de comerț.

## CONCLUZII

<sup>18</sup> <https://statistica.gov.md/category.php?l=ro&idc=452>, În lipsa datelor privind salariul mediu pe economie în mediul rural, drept reper a fost luat cel mai mic salariu mediu pe economie în profil teritorial care s-a înregistrat în Dondușeni.

**C 10:** Analiza generală a dimensiunii de impact a PPP denotă beneficii sociale, acoperind un număr semnificativ al beneficiarilor, beneficii economice, relevând un număr considerabil de locuri de muncă și afaceri funcționale ce urmează a fi funcționale în zonele rurale, și beneficii fiscale, potențând activitatea economică și favorizând contribuțiile beneficiarilor ulterior în bugetul de stat.

**R 3 :** Ajustarea criteriilor de eligibilitate a proiectelor ce pot fi finanțate în așa măsură, încât să extindă numărul de beneficiari , eventual replicarea unor inițiative deja funcționale pentru a susține dimensiunea de sustenabilitate a proiectelor investiționale.

**C 11 :** Impactul administrativ este unul foarte mic, întrucât există deja structura instituțională funcțională, precum și cadrul normativ funcțional.

**C12:** În ambele scenarii diferite de cel al Status-quo-ului, impactul juridic este unul major, fiind necesare modificări ale cadrului juridic existent. Totodată, în cazul optării pentru scenariul III – adoptarea unei legi speciale, efectele generale negative vor fi mai mici ca în cazul implementării modificărilor cadrului existent pentru crearea condițiilor de activitate a GAL-urilor.

**C13:** Impactul social potențial al PPP-ului este unul major, fapt datorat în mare parte faptului, că specificul proiectelor implementate în cadrul Programului LEADER constă în orientarea spre solidarizarea comunităților în identificarea și prioritizarea unor probleme comune.

## 4. ANALIZA COST-BENEFICIU

Scopul acestei analize este determinarea faptului, precum că implementarea propunerii de politică publică va crea un impact pozitiv pentru societate, altfel spus, dacă beneficiile generate de propunerea de politici publice depășesc costurile atrase de aceasta.

### 4.1. SCENARIILE ANALIZATE

Având în vedere că propunerea de politică publică are deja o formă concretă, materializată printr-o măsură nouă de subvenționare din sursele FNDAMR, care trebuie supusă evaluării, nu se impune efectuarea etapei de identificare a opțiunilor. Prin urmare, în cadrul evaluării ex-ante vom studia doar două scenarii posibile – scenariul cu implementarea propunerii de politici publice și scenariul Status Quo / Politică Implementată, în care nu au loc schimbările reglementate de propunerea de politici publice. În continuare vom descrie mai detaliat natura diferențelor dintre cele două scenarii.

#### 4.1.1. SCENARIUL „POLITICA IMPLEMENTATĂ”

Acest scenariu presupune că 5 % din valoarea Fondul Național de Dezvoltare a Agriculturii și Mediului Rural (FNDAMR) vor fi redirecționate pentru finanțarea noii măsuri de subvenționare a stimulării implicării comunităților locale în dezvoltarea rurală, prin finanțarea Strategiilor de Dezvoltare Locală, elaborate de către Grupurile de Acțiune Locală, legal constituite.

#### 4.1.2. SCENARIUL „STATUS QUO”

Acest scenariu presupune că cele 5 % din valoarea FNDAMR nu vor fi redirecționate pentru finanțarea noii măsuri prevăzute de Regulament, ci vor fi în continuare destinate finanțării diverselor categorii de proiecte de investiții în agricultură, conform Legii nr. 276/2016 cu privire la principiile de subvenționare în dezvoltarea agriculturii și mediului rural și Regulamentului privind condițiile, ordinea și procedura de acordare a mijloacelor Fondului Național de Dezvoltare a Agriculturii și Mediului Rural, aprobat prin Hotărârea Guvernului nr. 455 din 21 iunie 2017.

### 4.2. ANALIZA INCREMENTALĂ

Principul analizei incrementale, încuviințat de Regulamentul de Punere în Aplicare (UE) 2015/207 al Comisiei Europene, precum și de Ghidul metodologic pentru analiza ex-ante a impactului politicilor publice elaborat de Cancelaria de Stat a RM, ne spune că, la estimarea impactului în cadrul unui scenariu, se ține cont doar de **diferențele** dintre beneficiile și costurile în acest scenariu și în celelalte scenarii. Beneficiile sau costurile care rămân la fel în toate opțiunile analizate nu afectează în niciun fel concluziile analizei cost-beneficiu și, prin urmare, nu prezintă interes.

De aceea, în cazul nostru particular, putem face abstracție, spre exemplu, de la întrebuițarea celorlalte 95 % din FNDAMR, a căror destinație nu se va schimba – 15 % pentru acoperirea măsurilor de subvenționare în avans pentru dezvoltarea mediului rural, 5 % pentru finanțare în avans a proiectelor de start-up în agricultură și 75 % pentru subvenționare postimplementare a proiectelor în domeniul agricol. Totodată, pentru cele 5 % redirecționate, beneficiul net aferent proiectelor subvenționate de noua măsură va trebui comparat cu beneficiul net al proiectelor subvenționate, conform regulamentului existent.

## 4.3. IDENTIFICAREA BENEFICIILOR ȘI A COSTURILOR

Analiza economică este efectuată din perspectiva societății în ansamblu. Astfel, sunt incluse beneficiile și costurile pentru următoarele părți interesate:

- Autoritățile publice centrale (în special cele responsabile de gestionarea subvențiilor);
- Grupurile de Acțiune Locală (în calitate de depunători ai dosarului);
- Agenții economici;
- Rezidenți regiune GAL.

### 4.3.1. COSTURILE

Costurile pentru acordarea subvențiilor se împart în trei categorii principale:

- Costurile legate de implementarea proiectelor subvenționate;
- Costurile pentru finanțarea subvențiilor;
- Costurile administrative.

Dintre aceste categorii, costurile pentru finanțarea subvențiilor nu diferă în cele două scenarii analizate (dat fiind faptul că volumul total al subvențiilor este același).

O detaliere a variației dintre costurile administrative (cheltuielile legate de depunerea și evaluarea dosarelor pentru subvenții) o puteți vedea la secțiunea respectivă a rezultatelor analizei cost-beneficiu.

Costurile legate de implementarea proiectelor subvenționate variază considerabil în funcție de natura proiectelor candidate pentru subvenționare. Mai multe detalii puteți vedea în secțiunea transferului de beneficiu.

### 4.3.2. BENEFICIILE

Beneficiile acordării subvențiilor țin nemijlocit de beneficiile generate de proiectele subvenționate și pot fi de natură foarte diversă, precum:

- Crearea locurilor de muncă în mediul rural, drept urmare a dezvoltării afacerilor;
- Creșterea încasărilor la bugetele locale din contul impozitelor locale, achitate drept urmare a dezvoltării afacerilor în urma implementării unor proiecte subvenționate;
- Creșterea bunăstării cetățenilor, drept urmare a îmbunătățirii serviciilor publice;
- Îmbunătățirea bunăstării subiective a cetățenilor, drept urmare a accesului la instituțiile culturale și la patrimoniul natural amenajat;
- Creșterea atractivității turistice a mediului rural și implicit a încasărilor la bugetul public local, în rezultatul activităților economice conexe.

### 4.3.3. COSTURILE ȘI BENEFICIILE AFERENTE PROIECTELOR SUBVENȚIONATE

O evaluare precisă a costurilor și beneficiilor acestei politici publice este îngreunată de faptul, că marea lor majoritate este o consecință directă a proiectelor implementate cu sprijinul acestor subvenții. Natura exactă a acestor proiecte și, prin urmare, a beneficiilor și costurilor aferente nu poate fi cunoscută ex-ante.

O soluție mai fezabilă și care păstrează în același timp un nivel suficient al rigorii analitice este împărțirea tipurilor de proiecte în categorii, reieșind din practica deja existentă a GAL-urilor și proiectele deja implementate de către acestea în cadrul unor program cu finanțare externă, în baza aceleiași abordări pe care o are și măsura propusă de PPP, iar ulterior – evaluarea unui sau mai multor proiecte-model pentru fiecare categorie și aprecierea beneficiilor și a costurilor acestora. Valorile finale sunt obținute prin aplicarea unei medii ponderate a tuturor categoriilor de proiecte.

TABELUL 9. TIPURILE DE MĂSURI PREVĂZUTE DE PROIECTUL DE LEGE

TIPUL DE PROIECT	PONDERE ÎN NUMĂRUL TOTAL DE PROIECTE*
Diversificarea economiei rurale	Cel puțin 40 %
Crearea, îmbunătățirea și extinderea serviciilor locale de bază pentru populația rurală	20 %
Dezvoltarea potențialului cultural în mediul rural	20 %
Dezvoltarea și promovarea serviciilor și activităților de turism rural și a activităților în aer liber	20 %

\*Ponderarea finală va fi realizată în procesul de avizare și definitivare a Regulamentului de implementare a măsurii de intervenție.

Analiza respectivă nu își propune respectarea rigorilor unui studiu detaliat de fezabilitate, dar având în vedere scopul evaluării ex-ante va face uz de metoda **transferului de beneficiu** pentru a aproxima beneficiile generate de fiecare dintre tipurile de proiect de mai sus, în baza informațiilor despre unele proiecte asemănătoare deja implementate .

## 4.4. INSTRUMENTELE DE EVALUARE A IMPACTULUI ECONOMIC

### 4.4.1. SCENARIUL „POLITICA IMPLEMENTATĂ”

#### 4.4.1.1. METODA TRANSFERULUI DE BENEFICIU. RAPORTUL BENEFICIU-COST

Urmând metoda transferului de beneficiu, pentru scenariul „politică implementată”, pentru mai multe din domeniile de acțiune ale noii măsuri, a fost identificat un proiect deja implementat de către un GAL din Republica Moldova, cu domeniul de acțiune apropiat de cel căutat, care are elaborat un studiu de fezabilitate cu cuantificarea beneficiilor și costurilor acestuia.

Dat fiind faptul că proiectele pentru care se solicită finanțare în condițiile măsurii de subvenționare prevăzute de PPP pot fi de mărimi diferite, valoarea pentru care vom efectua transferul este **raportul beneficiu-cost**. Acest raport indică echivalentul monetar al tuturor beneficiilor proiectului **pentru fiecare leu cheltuit**, drept parte a costurilor proiectului. Un raport beneficiu-cost economic mai mare decât 1 indică faptul că proiectul este, per ansamblu, benefic pentru societate.

Raportul final beneficiu-cost al scenariului „politică implementată” este calculat drept o medie ponderată a raporturilor pentru fiecare domeniu de acțiune.

#### 4.4.1.2. ESTIMAREA COSTURILOR ȘI A CHELTUIELILOR ADMINISTRATIVE

Secțiunea 4.3.1 a divizat costurile în costurile legate de implementarea proiectelor, costurile pentru finanțarea subvențiilor și cheltuielile administrative.

Raportul beneficiu-cost identificat anterior ia în considerație atât beneficiile, cât și costurile legate de implementarea proiectelor. Prin urmare, o estimare separată a acestora nu este necesară.

Costurile pentru finanțarea subvențiilor sunt ușor de determinat, fiind egale cu cantitatea mijloacelor financiare care își schimbă destinația de subvenționare – 5 % din valoarea FNDAMR.

Costurile administrative au fost estimate prin intermediul analizei de documente și al consultărilor cu autoritățile responsabile pentru gestiunea FNDAMR și potențialii solicitanți (APL, mici întreprinzători, ONG-uri).

#### 4.4.1.3. BENEFICIUL NET

După estimarea raportului final beneficiu-cost al scenariului „politică implementată”, precum și a costurilor aferente acestui scenariu, poate fi calculat și beneficiul net al scenariului prin formula:

$$BN = (Fond) * (RBC - 1) - CA$$

Unde *BN* este Beneficiul Net al scenariului, *Fond* este mărimea fondului de subvenționare, redirecționat pentru noile măsuri în scenariul „politică implementată”, *CA* sunt cheltuielile administrative suplimentare suportate (dacă se va determina că acestea există), iar *RBC* este raportul final beneficiu-cost al scenariului, estimat conform procedurii de mai sus.

#### 4.4.2. SCENARIUL „STATUS QUO”

Deosebirea principală față de celălalt scenariu constă în faptul, că măsurile pentru care se direcționează 5 % din FNDAR nu vor fi cele prevăzute de măsura propuse de PPP, ci cele prevăzute de Regulamentul privind condițiile, ordinea și procedura de acordare a mijloacelor Fondului Național de Dezvoltare a Agriculturii și Mediului Rural (HG nr. 455 din 21 iunie 2017), după cum urmează:

- Investiții în exploatațile agricole pentru restructurare și adaptare la standardele Uniunii Europene;
- Investiții în prelucrarea și comercializarea produselor agricole;
- Pregătirea pentru implementarea acțiunilor referitoare la mediul și spațiul rural;
- Îmbunătățirea și dezvoltarea infrastructurii rurale (prin intermediul producătorilor agricoli, nu al APL-urilor în cazul noilor măsuri);
- Servicii de consultanță și formare.

Pentru a estima beneficiile și costurile legate de implementarea proiectelor în scenariul „Status Quo”, se va folosi o metodă similară celei aplicate pentru proiectele destinate agenților economici în scenariul „politică implementată” – estimarea raportului beneficiu-cost, prin rata media a profitabilității întreprinderilor-țintă. Însă, grupul-țintă de această dată este o altă categorie de întreprinderi – cele din domeniul agricol în mediul rural, deoarece în cazul măsurilor existente, beneficiarii subvențiilor sunt producătorii agricoli.

Costurile în acest scenariu vor fi ușor de estimat – cantitatea finanțării totale acordate nu se modifică, costurile legate de proiectele investiționale vor fi incluse în raportul cost-beneficiu transferat, iar cheltuielile administrative vor fi cele existente în momentul de față și, prin urmare, pot fi stabilite prin convenție la nivelul 0 (reprezentând situația actuală).

Beneficiul net se calculează conform aceleiași formule de mai sus.

## 5. REZULTATELE ANALIZEI COST-BENEFICIU

Secțiunea următoare cuprinde o detaliere a tuturor componentelor monetare și nonmonetare ale tuturor beneficiilor și costurilor relevante în cadrul celor două scenarii, urmate de o concluzie care identifică scenariul mai favorabil, inclusiv cea mai benefică subopțiune.

### 5.1. SCENARIUL „POLITICA IMPLEMENTATĂ”

#### 5.1.1. RAPORTURILE BENEFICIU-COST

După cum s-a menționat în secțiunea „Metodologie”, raporturile sunt estimate pentru fiecare domeniu de acțiune prevăzut de nou Regulament, iar apoi sumate prin aplicarea unei medii ponderate. Valorile estimate și sursele de date pentru fiecare domeniu de acțiune sunt descrise în punctele care urmează.

##### 5.1.1.1. DIVERSIFICAREA ECONOMIEI RURALE

###### SURSE DE INFORMAȚII:

Pentru a estima raportul beneficiu-cost al proiectelor de diversificare a economiei rurale prin activități nonagricole, am consultat **proiectele implementate de către GAL-urile existente în Republica Moldova în domeniul dezvoltării microîntreprinderilor rurale în sectorul nonagricol**. Drept bază au fost analizate proiectele implementate de 16 GAL-uri din Republica Moldova, beneficiare de suport financiar din partea Solidarity Fund PL în Moldova, în cadrul programului de finanțare FGM 2019.

###### VALOAREA ESTIMATĂ:

Un indicator care aproximează beneficiile din dezvoltarea microîntreprinderilor îl reprezintă **numărul locurilor de muncă permanente noi create și contribuțiile/impozitele plătite de angajați**. Indicatorul care aproximează costurile în acest caz reprezintă costurile proiectelor implementate de GAL-uri, care au avut drept scop dezvoltarea microîntreprinderilor.

Pentru a asigura obiectivitatea analizei, la calcularea costurilor au fost luate în considerare toate proiectele care au facilitat dezvoltarea microîntreprinderilor, implementate de GAL-uri, indiferent de faptul, dacă au creat sau nu locuri noi de muncă permanente.

Totodată, la calcularea veniturilor s-a mers pe premisa, că locul de muncă creat va exista cel puțin 24 luni, timp în care va contribui la dezvoltare economică a întreprinderii, și, respectiv, va genera venituri din impozitul de salariu. Din lipsă de informații statistice privind salariul mediu în sectorul real din mediul rural, drept reper pentru calcul a fost luat cel mai mic salariu brut pentru trimestrul III al anului 2019, la nivel de Unitate Teritorial Administrativă. În cazul nostru, valoarea respectivă este de 4551 MDL, acesta, conform datelor BNS, fiind salariul mediu pe economie în raionul Dondușeni<sup>19</sup>.

Astfel, pentru fiecare întreprindere beneficiară de finanțare în cadrul proiectelor implementate de GAL-uri am calculat raportul dintre veniturile fiscale ale statului generate de proiect în decurs de 24 luni și costurile de implementare ale proiectului. Iar **raportul beneficiu-cost** total al finanțării acestui domeniu de acțiune a fost estimat drept media aritmetică a valorilor pentru toate proiectele ce satisfac criteriile de mai sus. Această valoare este de **1.24**.

###### NATURA BENEFICIILOR ȘI A COSTURILOR

Dat fiind faptul că estimările beneficiilor și ale costurilor pentru subpunctul respectiv provin din rapoartele de implementare ale proiectelor finanțate de GAL-uri, ele includ doar beneficiile și costurile financiare.

<sup>19</sup>

[https://statbank.statistica.md/pxweb/pxweb/ro/30%20Statistica%20sociala/30%20Statistica%20sociala\\_\\_03%20FM\\_\\_SAL010\\_\\_serii%20lunare/SAL014910reg.px/table/tableViewLayout1/?rxid=4eec3dd5-755a-4e4e-92de-3dc2d391f3a9](https://statbank.statistica.md/pxweb/pxweb/ro/30%20Statistica%20sociala/30%20Statistica%20sociala__03%20FM__SAL010__serii%20lunare/SAL014910reg.px/table/tableViewLayout1/?rxid=4eec3dd5-755a-4e4e-92de-3dc2d391f3a9)

Pentru o redare mai integrală a impactului economic al acestui domeniu de acțiune al noii măsuri de subvenționare, ținem să mai menționăm și alte beneficii sociale suplimentare.

Spre exemplu, un impact social important al acestui tip de proiecte finanțate de măsura propusă de PPP reprezintă creșterea veniturilor companiilor, în urma activității economice și creșterea contribuției agenților economici la taxele locale, fapt care va conduce la mărirea bugetului local. Sursele date ulterior pot fi direcționate către implementarea proiectelor locale cu menire socială.

Pe de altă parte, în condițiile creării noilor locuri de muncă, este mare probabilitatea că unii dintre noii potențialii angajați să fi fost șomeri în cazul absenței proiectelor subvenționate (deși o proporție exactă este greu de estimat).

Prin urmare, ținem să menționăm că, datorită prezenței acestor beneficii sociale nemonetizate, raportul real beneficiu-cost al acestei măsuri de subvenționare ar putea fi mai mare decât cel expus mai sus.

### 5.1.1.2. CREAREA, ÎMBUNĂTĂȚIREA ȘI EXTINDEREA SERVICIILOR LOCALE DE BAZĂ PENTRU POPULAȚIA RURALĂ

#### SURSE DE INFORMAȚII:

Pentru a estima raportul beneficiu-cost al proiectelor de acest tip am consultat **studiul de fezabilitate pentru proiectul „Parc și loc de joacă, strada Crizantemelor din mun. Sighișoara”**. Obiectul studiului l-a reprezentat construcția unui parc și loc de joacă în municipiul Sighișoara, România.

#### VALOAREA ESTIMATĂ:

Studiul de Fezabilitate pentru proiectul „**Parc și loc de joacă, strada Crizantemelor din mun. Sighișoara**” din mun. Sighișoara, România<sup>20</sup> relevă în cadrul analizei cost-beneficiu, că beneficiile economice totale ale proiectului de amenajare a parcului și a unui loc de joacă au o valoare actualizată netă economică (VAN) de 423 389 RON, iar costurile totale au o VAN de 298 161 RON. În consecință, proiectul are un **raport beneficiu-cost de 1.42**. Previziunile s-au realizat pornind de la o perioadă de implementare de 1 an, urmată de un orizont de exploatare a proiectului investițional de 20 de ani. Rata de actualizare economică utilizată pentru analiză este de 5 %.

Această valoare va fi aplicată pentru a estima beneficiile economice generate de fiecare leu cheltuit pentru implementarea proiectelor de renovare/reabilitare a clădirilor publice și, mai general, a proiectelor de îmbunătățire și extindere a serviciilor locale de bază pentru populația rurală. Dat fiind faptul că raportul este mai mare decât 1, putem concluziona că acest tip de proiecte este, în general, **benefic pentru societate**.

#### NATURA BENEFICIILOR ȘI A COSTURILOR:

Studiul de fezabilitate în cauză ia în calcul atât beneficiile financiare cât și cele sociale ale proiectului investițional respectiv.:

- **Diminuarea** costurilor de întreținere a spațiilor verzi;
- Veniturile sociale din **folosirea terenului de baschet fără a plăti chirie**.

Costurile acestui tip de proiect sunt alcătuite din **costurile de investiții** și **costurile suplimentare de operare și mentenanță** a parcului și a locului de joacă construit.

### 5.1.1.3. DEZVOLTAREA POTENȚIALULUI CULTURAL ÎN MEDIUL RURAL

#### SURSE DE INFORMAȚII:

Dezvoltarea potențialului cultural în mediul rural reprezintă un domeniu de intervenție ai cărui raport cost-beneficiu este destul de greu de evaluat. Principala problemă constă în greutatea monetizării beneficiilor generate de astfel de proiecte. Pentru analiză, în scopul estimării raportului cost-beneficiu al

<sup>20</sup>[http://www.sighisoara.org.ro/portal/mures/sighisoara/portal.nsf/AllByUNID/2515AF058F45004DC22582950031B71F/\\$FILE/DALI\\_Parc%20Sighisoara-%20partea%20scrisa%20.pdf](http://www.sighisoara.org.ro/portal/mures/sighisoara/portal.nsf/AllByUNID/2515AF058F45004DC22582950031B71F/$FILE/DALI_Parc%20Sighisoara-%20partea%20scrisa%20.pdf) (Septembrie 2017)



proiectelor de acest tip, am consultat **studiul de fezabilitate „Reabilitare și extindere Cămin Cultural, localitatea componentă Slătinița, municipiul Bistrița”**<sup>21</sup> elaborat în anul 2018.

#### **VALOAREA ESTIMATĂ:**

Studiul de Fezabilitate al proiectului de reabilitare și extindere Cămin Cultural, localitatea componentă Slătinița, municipiul Bistrița, relevă în cadrul analizei cost-beneficiu că beneficiile economice totale ale proiectului au o valoare actualizată netă economică (VAN) la finalul perioadei de analiză este negativă și constituie – **3 001 704 RON** (la costul proiectului de 3 024 220 RON). Rata internă de rentabilitate a proiectului a fost estimată de 7.4 %, fiind inferioară ratei de actualizare de 8 %. Totodată, raportul de beneficiu-cost fiind de **1.25, calculată în baza încasărilor și cheltuielilor aferente exploatării proiectului.**

Din analiza financiară a proiectului rezultă, că veniturile de exploatare excedă cheltuielile aferente exploatării obiectului construit, fapt care indică ca exploatarea investiției este asigurată, fără însă ca valoarea investiției să poată fi susținută sau recuperată prin activitatea desfășurată.

#### **NATURA BENEFICIILOR ȘI A COSTURILOR:**

Studiul de fezabilitate a luat în considerație directă doar beneficiile financiare. Acestea sunt:

- Venituri din **vânzări de bilete** de intrare pe teritoriul parcului de distracții;
- Venituri din **oferirea în chirie a echipamentului;**
- Venituri din prestarea serviciilor de **publicitate;**
- Venituri din activități de **instruire** pe tipuri de sport.

Costurile acestui tip de proiect, luate în considerare în studiul de fezabilitate, sunt costuri investiționale și de operare, și anume:

- Cheltuieli cu personalul (care ar trebui diminuate în analiza economică pentru a ține cont de reducerea șomajului);
- Cheltuieli cu energia electrică;
- Cheltuieli cu poșta, telecomunicații, radio, TV, internet;
- Cheltuieli de mentenanță;
- Cheltuieli cu consumabile;
- Cheltuieli de salubritate;
- Cheltuieli de transport;
- Cheltuieli cu apa tehnică;
- Cheltuieli cu agentul termic.

În același timp este important de menționat faptul că proiectul respectiv face parte din categoria proiectelor sociale, ai cărui menire de bază constă în crearea condițiilor favorabile pentru dezvoltarea socială și culturală a comunității. Mai mult decât atât, având în vedere orientarea socială a proiectului monetizarea completă a beneficiilor generate este greu de estimat, fapt care ne permite să presupunem, cu o înaltă probabilitate, că raportul beneficiu-cost real al acestui tip de proiecte este superior celui prezentat mai sus.

#### **5.1.1.4. DEZVOLTAREA ȘI PROMOVAREA SERVICIILOR ȘI ACTIVITĂȚILOR DE TURISM RURAL ȘI A ACTIVITĂȚILOR ÎN AER LIBER**

##### **SURSE DE INFORMAȚII:**

Pentru a estima raportul beneficiu-cost al proiectelor de dezvoltare și promovare a serviciilor și activităților de turism rural și a activităților în aer liber, am consultat **studiile de fezabilitate ale proiectelor**

---

<sup>21</sup> <https://www.primariabistrita.ro/TemplateWeb/2018/Hotarari.nsf/Hotarari/C653385D1E84BF9CC2258236002DFDA5?OpenDocument>

**de construcție a stațiunilor turistice rurale din România.** Din păcate, în Republica Moldova asemenea studii de fezabilitate nu au fost identificate.

#### **VALOAREA ESTIMATĂ:**

Studiul de Fezabilitate pentru proiectul „Înființarea centrului de informare și promovare a turismului rural „Țara Codrului”<sup>22</sup>, implementat în localitatea Ariniș, județul Maramureș, în anul 2015” relevă în cadrul analizei cost-beneficiu că beneficiile economice totale ale proiectului au o valoare actualizată netă (VAN) economică de 1.44 milioane RON, iar costurile totale au o VAN economică de 1.56 milioane RON. În consecință, proiectul are un **raport beneficiu-cost de 0.92**. Previziunile s-au realizat pornind de la o perioadă de implementare de 1 an, urmată de un orizont de exploatare de 20 ani. Rata de actualizare economică utilizată pentru analiză este de 8 %.

Această valoare va fi aplicată pentru a estima beneficiile economice generate de fiecare leu cheltuit pentru implementarea proiectelor de dezvoltare și promovare a serviciilor și activităților de turism rural și a activităților în aer liber. Dat fiind faptul că raportul este cu puțin mai mic decât 1, putem concluziona, că acest tip de proiecte este în funcție de condițiile specifice pentru fiecare proiect în parte, pot fi benefice pentru comunitate.

#### **NATURA BENEFICIILOR ȘI A COSTURILOR:**

Beneficiile acestui tip de proiect, relevate în cadrul studiului de fezabilitate, sunt atât de natură financiară directă, cât și de natură economică indirectă:

- Beneficiile financiare – adică **veniturile generate de creșterea numărului turiștilor în zonă**– alcătuiesc cea mare parte din beneficiile totale (65.5 %).
- O categorie de beneficii economice suplimentare rezultă din creșterea generală a turismului în regiune, drept urmare a construcției stației turistice. Aceste beneficii au fost cuantificate sub formă de **venituri suplimentare din servicii de cazare și alimentație publică** prestate în comunele din vecinătate și constituie 34.2 % din VAN economică totală a beneficiilor.
- Alte beneficii mai puțin semnificative rezultă din **corecții fiscale** – ajustările efectuate asupra fluxului financiar pentru a transforma prețurile din piețele distorsionate în echivalentele ipotetice dintr-o piață competitivă, precum și excluderea transferurilor de la o categorie socială la alta (taxe, impozite). Acestea reprezintă 0.2 % din beneficiile totale.

Costurile acestui tip de proiect sunt următoarele:

- **Costurile pentru realizarea investiției**, suportate în anul 1 al orizontului de referință, alcătuiesc 30.5 % din VAN economică totală a costurilor (dacă se ia în calcul și valoarea reziduală a investiției la sfârșitul orizontului de referință).
- **Costurile operaționale pentru exploatarea obiectivului** pentru o perioadă de 20 ani reprezintă 69.5 % din costurile economice totale.

#### **5.1.2. ADMINISTRAREA GRUPULUI DE ACȚIUNE LOCALĂ**

Propunerea de Politici Publice analizată prevede implementarea unei măsuri de subvenționare specifice, care prevede existența unui intermediar între beneficiarul final al proiectului și instituția finanțatoare – AIPA.

În acest caz intermediarul este reprezentat de Grupul de Acțiune Locală, o entitate cu personalitate juridică, formată din membrii mai multor comunități rurale și/sau urbane, care urmărește dezvoltarea și implementarea Strategiilor de Dezvoltare Locală (SDL). SDL-le, la rândul lor, includ proiecte în domeniile, ale căror cost-beneficiu a fost analizat în subcapitolele precedente.

---

<sup>22</sup>[https://www.cjmaramures.ro/Document\\_Files/Strategie/00000088/ed2ad\\_Plan\\_turism\\_Maramures\\_2007\\_2013.pdf](https://www.cjmaramures.ro/Document_Files/Strategie/00000088/ed2ad_Plan_turism_Maramures_2007_2013.pdf)

În calitate de entitate cu personalitate juridică, GAL-urile urmează să poarte costuri administrative pentru evaluarea cererilor de proiect din partea beneficiarilor, monitorizarea implementării, elaborarea rapoartelor de analiză, etc.

În urma aplicării instrumentelor de evaluare, inclusiv interviuri, chestionare și discuții în grup, membrii GAL-urilor existente la momentul de față au menționat că suma anuală necesară pentru o bună administrare a GAL-ului variază între 200 și 600 mii MDL. Mai mult decât atât, în urma consultărilor cu MADRM s-a constatat că valoarea estimativă a costurilor administrative ale GAL-ului constituie cca 20 % din valoarea totală a finanțării, în baza măsurii de subvenționare prevăzută de PPP-ul analizat.

#### **SURSE DE INFORMAȚII:**

Pentru a estima raportul beneficiu-cost al cheltuielilor legate de administrarea GAL-urilor, am consultat rezultatele activității financiare a Grupului de Acțiune Locală „Plaiul Codrilor”, care în anul 2019 a beneficiat de suport financiar prin cadrul Programului FGM 2019, finanțat de Solidarity Fund PL în Moldova. Analiza raportului cost-beneficiu a fost realizată reieșind din cheltuielile administrative suportate de către GAL „Plaiul Codrilor” și valoarea cofinanțării atrase peste valoarea minimă admisibilă de cofinanțare în valoare de 30 %.

#### **VALOAREA ESTIMATĂ:**

Analiza rezultatelor financiare ale Grupului de Acțiune Locală „Plaiul Codrilor”, în urma implementării proiectelor de dezvoltare rurală, demonstrează următoarele. Valoarea totală a suportului financiar obținut din sursele FGM 2019 a constituit 350 000 MDL. În același timp, din totalul de 350 000 MDL, pentru acoperirea cheltuielilor administrative ale GAL-ului au fost folosite 20 % sau 70 000 MDL, restul 280 000 MDL fiind distribuții în calitate de finanțare beneficiarilor pentru implementarea proiectelor.

Reieșind din condițiile programului de finanțare FGM 2019, obținerea finanțării din sursele GAL-ului puteau fi realizate de către beneficiari doar cu condiția cofinanțării de cel puțin 30 % din valoarea totală a proiectului. Astfel, valoarea totală a cofinanțării ce urmau a fi atrase pentru valorificarea a 280 000 MDL era de 120 000 MDL. Cu toate acestea, rapoartele de implementare a proiectului demonstrează că beneficiarii proiectelor au contribuit cu 253 150 MDL sau cu 133 150 MDL peste valoarea minimă admisă.

În consecință, proiectul are un **raport beneficiu-cost de 1.9** al utilizării resurselor pentru administrarea fondurilor de către GAL.

Suplimentar la beneficiile luate în calcul la stabilirea raportului cost-beneficiu, printr-o administrare eficientă, GAL-urile dispun de suficientă capacitate pentru a atrage fonduri din surse externe pentru implementarea proiectelor din Strategia lor de Dezvoltare Locală.

#### **NATURA BENEFICIILOR ȘI A COSTURILOR:**

Beneficiile utilizării resurselor pentru administrarea GAL-urilor, sunt atât de natură financiară directă, cât și de natură economică indirectă:

- Beneficiile financiare reprezintă sumele atrase în calitate de cofinanțare peste limita minimă acceptată;
- Alte beneficii financiare reprezintă finanțările atrase de către GAL-uri din surse externe pentru finanțarea proiectelor implementate în cadrul SDL.

Costurile acestui tip de proiect sunt următoarele:

- Unicele costuri sunt reprezentate de costurile de administrare ale GAL-ului, care reprezintă în cea mai mare măsură costuri de salarizare, restul fiind costuri de transport, costuri de audit extern, etc.

#### **5.1.3. PONDEREA DOMENIILOR DE ACȚIUNE**

Din cele 5 % din FNDAMR, 1 % urmează să fie rezervat din start pentru acoperirea costurilor administrative ale GAL-urilor. Restul 4 % vor fi acordate pentru finanțarea diferitor tipuri de proiecte, conform domeniilor de acțiune expuse și cu raporturile beneficiu-cost estimate mai sus. Ponderea fiecărui domeniu de acțiune în raportul beneficiu-cost total este proporțională cu suma fondurilor respective alocate.

În rezultatul consultărilor cu reprezentanții MADRM s-a constatat, că mijloacele alocate în baza măsurii respective urmează să fie distribuite de către GAL-uri în baza propriilor Strategii de Dezvoltare Locală. Totuși, condițiile generale pentru finanțare de către GAL-uri prevăd alocarea a cel puțin 50 % din finanțare pentru proiecte care urmăresc dezvoltarea economică în mediul rural.

Astfel, la ponderarea domeniilor de acțiune s-a ținut cont de acest aspect, considerându-se că 50 % din valoarea tuturor finanțărilor va fi utilizată pentru proiectele de dezvoltare economică. Pentru restul tipurilor de proiecte am făcut presupunerea unei **distribuții egale** între domeniile de acțiune.

O totalizare poate fi văzută în tabelul de mai jos:

**TABELUL 9. TOTALIZAREA RAPORTURILOR BENEFICIU-COST**

TIPUL DE PROIECT	RAPORTUL BENEFICIU-COST	% DIN TOTALUL FNDAMR
Administrarea GAL	1.9	0.75 %
Diversificarea economiei rurale	1.24	2.5 %
Crearea, îmbunătățirea și extinderea serviciilor locale de bază pentru populația rurală	1.42	0.58 %
Dezvoltarea potențialului cultural în mediul rural	1.25	0.58 %
Dezvoltarea și promovarea serviciilor și activităților de turism rural și a activităților în aer liber	0.92	0.58 %
<b>Total general pentru scenariul „politică implementată”</b>	<b>1,34</b>	<b>5%</b>

Cele mai importante concluzii ce rezultă din această totalizare sunt următoarele:

- Înainte de a lua în calcul cheltuielile administrative suplimentare generate de adoptarea noului Regulament, raportul mediu beneficiu-cost al potențialelor proiecte finanțate de noile măsuri este de 1,34. **Aceasta înseamnă că fiecare 1 milion de lei cheltuite din bugetul de stat pentru aceste subvenții vor rezulta în beneficii în valoare de aproximativ 1.34 milioane lei.**
- Toate domeniile de acțiune din cadrul noii măsuri sunt, în general, benefice pentru societate, având un raport beneficiu-cost mai mare ca 1.
- Domeniile cu cele mai mari beneficii per unitate de cost sunt cele de creare, îmbunătățire și extindere a serviciilor locale de bază pentru populație și cele de diversificare a economiei rurale prin activități nonagricole.

În continuare purcedem la estimarea cheltuielilor administrative pentru a completa analiza scenariului implementării noului Regulament.

#### 5.1.4. CHELTUIELILE ADMINISTRATIVE

Propunerea de Politici Publice prevede extinderea tipurilor de activitate pentru care se acordă subvenții, conform noilor măsuri. Totodată, setul de acte necesar pentru obținerea subvențiilor, în baza măsurii prevăzute de PPP-ul analizat, nu diferă de cel în cazul altor măsuri de subvenționare în domeniul dezvoltării rurale.

Pe lângă setul de acte standard, beneficiarii de subvenții, în condițiile PPP-ului analizat, urmează să prezinte documente justificative cu privire la înregistrarea GAL-ului, precum și Strategia de Dezvoltare Locală, în baza căreia urmează să fie valorificate subvențiile primite.

Pregătirea acestui document necesită timp și efort din partea solicitanților. Totodată, este important de menționat, că Grupurile de Acțiune Locală elaborează Strategia de Dezvoltare Locală, indiferent de faptul dacă aplică sau nu la finanțare în condițiile măsurii respective de subvenționare.

Totodată, evaluarea unor astfel de documente va crește povara administrativă asupra autorității ce gestionează acordarea subvențiilor (AIPA). Pentru asigurarea monitorizării valorificării fondurilor alocate,

dar și evaluării proiectelor implementate, autoritatea va avea nevoie să suplinească numărul membrilor comisiei de evaluări cu angajați cu experiență în domeniul proiectării și al tipurilor de investiții ce se încadrează în noile măsuri de subvenționare.

#### 5.1.4.1. CHELTUIELI DIN PARTEA AUTORITĂȚILOR GESTIONARE ALE FONDULUI

La 18 octombrie 2019 a fost aprobată HG nr. 476/2019 pentru aprobarea Regulamentului privind acordarea subvențiilor pentru îmbunătățirea nivelului de trai și de muncă în mediul rural din Fondul național de dezvoltare a agriculturii și mediului rural. În vederea aplicării în practică, AIPA urmează să-și suplinească numărul de personal pentru a asigura evaluarea și monitorizarea proiectelor implementate în baza măsurilor de subvenționare prevăzute de hotărârea în cauză. Astfel, în cazul implementării PPP-ului analizat, AIPA va dispune de personalul necesar pentru a face față efortului administrativ suplimentar, fără angajarea de personal în acest sens.

#### 5.1.4.2. CHELTUIELI DIN PARTEA SOLICITANȚILOR

GAL-urile care vor depune dosarele pentru solicitarea subvențiilor pentru obținerea finanțării vor trebui să elaboreze o Strategie de Dezvoltare Locală. Reieșind din informațiile obținute în cadrul interviurilor de la membrii GAL-urilor, durata medie de elaborare a Strategiei de Dezvoltare Locală este de cca 7 zile. Totodată la elaborarea Strategiei sunt implicați între 10 și 15 persoane, ceea ce înseamnă că numărul total de zile/om lucrate este între 70 și 105. Pornind de la salariul mediu pe economie în 2020 de 7953 MDL pentru 22 de zile lucrătoare, aceasta ne demonstrează că valoarea cheltuielilor administrative din partea GAL-ului este între **24 503 MDL** și **27 957 MDL**.

În aceeași ordine de idei, agenții economici care vor depune dosarele pentru solicitarea finanțării din partea GAL vor trebui să întocmească un plan de afaceri. Experiența noastră în domeniul de consultanță ne sugerează că un preț mediu pe piață pentru **elaborarea unui plan de afaceri** pentru o microîntreprindere este de circa **2-5 mii MDL**.

#### 5.1.5. SINTEZĂ. BENEFICIUL NET

Deoarece majoritatea estimărilor efectuate până acum au fost în valori relative (pentru fiecare X lei de finanțare), pentru aprecierea beneficiului net final al PPP-ului evaluat, este necesară o convertire a acestora în valori monetare absolute. Mărima de legătură care ne va permite să facem această transformare este mărimea totală a fondului de subvenționare redirecționat către noile măsuri, care, la rândul său, este o cotă fixă din mărimea FNDAMR, aprobată prin Legea bugetului de stat în fiecare an.

În tabelul de mai jos este redată evoluția mărimii FNDAMR în ultimii ani. Tendința este un pic neregulată, însă ar fi rațional să ne așteptăm la o creștere treptată a fondului în anii următori, de aceea am aplicat rata medie de creștere dintre 2018-2019 și 2019-2020 pentru efectuarea previziunilor pentru anii următori.

**TABELUL 10. MĂRIMEA FNDAMR: EVOLUȚIE RECENTĂ ȘI PREVIZIUNI PENTRU VIITOR**

ANUL	2017	2018	2019	2020	2021	2022
	actual	actual	actual	actual	previziune	previziune
mii MDL	893 910	871 210	892 584	997 867	1 068 958	1 145 115

Sursa: Legile bugetului de stat pentru anii 2016-2020.

În continuare, vom pune laolaltă toate beneficiile și costurile incrementale identificate anterior pentru scenariul implementării PPP-ului, prin adoptarea noului Regulament și acordarea de subvenții pentru noile măsuri în conformitate cu acesta:

**TABELUL 11. CALCULUL BENEFICIULUI NET AL SCENARIULUI „POLITICA IMPLEMENTATĂ”**

ANUL	2020	2021	2022
Mărimea FNDAMR	997 867	1 068 958	1 145 115
Alocări pentru noua măsură (5%)	49 893	53 447	57 255
<b>Administrare GAL (număr de strategii finanțate)</b>	<b>17</b>	<b>18</b>	<b>19</b>
Alocări	7 484	8 017	8 588
Raport beneficiu-cost	1.9	1.9	1.9
Beneficii proiecte	14 220	15 232	16 318
Costuri administrative solicitanți	476	504	532
Beneficiu net	6 260	6 711	7 197
<b>Diversificarea economiei rurale (număr de proiecte)</b>	<b>80</b>	<b>86</b>	<b>92</b>
Alocări	24 947	26 724	28 628
Raport beneficiu-cost	1.24	1.24	1.24
Beneficii proiecte	30 934	33 137	35 498
Costuri administrative solicitanți	798	855	916
Beneficiu net	5 189	5 559	5 955
<b>Crearea, îmbunătățirea și extinderea serviciilor locale de bază pentru populația rurală (număr de proiecte)</b>	<b>40</b>	<b>43</b>	<b>46</b>
Alocări	5 818	6 232	6 676
Raport beneficiu-cost	1.42	1.42	1.42
Beneficii proiecte	8 261	8 849	9 480
Costuri administrative solicitanți	133	143	153
Beneficiu net	2 310	2 474	2 651
<b>Dezvoltarea potențialului cultural în mediul rural (număr de proiecte)</b>	<b>40</b>	<b>43</b>	<b>46</b>
Alocări	5 818	6 232	6 676
Raport beneficiu-cost	1.25	1.25	1.25
Beneficii proiecte	7 272	7 790	8 345
Costuri administrative solicitanți	133	143	153
Beneficiu net	1 321	1 415	1 516
<b>Dezvoltarea și promovarea serviciilor și activităților de turism rural și a activităților în aer liber (număr de proiecte)</b>	<b>40</b>	<b>43</b>	<b>46</b>
Alocări	730	783	839
Raport beneficiu-cost	0.92	0.92	0.92
Beneficii proiecte	671	720	772
Costuri administrative solicitanți	399	428	458
Beneficiu net	-457	-491	-525

ANUL	2020	2021	2022
Cheltuieli administrative AIPA	0 <sup>23</sup>	0	0
<b>Total beneficiu net</b>	<b>14 623</b>	<b>15 669</b>	<b>16 794</b>

Toate valorile cu excepția raporturilor beneficiu-cost sunt exprimate în mii MDL

Astfel, ne putem aștepta ca aprobarea PPP cu privire la acordarea subvențiilor pentru implementarea proiectelor prin intermediul GAL-urilor din Fondul Național de Dezvoltare a Agriculturii și Mediului Rural, cu prevederile existente supuse evaluării ex-ante, să genereze **beneficii nete de 14.6 milioane MDL în anul 2020**, 15.6 milioane în 2020 și 16.7 milioane în 2021.

Pentru a putea veni, însă, cu o recomandare finală cu privire la rentabilitatea economică a propunerii de politică publică evaluate, aceasta trebuie comparată cu scenariul neadoptării modificărilor și menținerii situației la zi.

## 5.2. SCENARIUL „STATUS QUO”

Cel de-al doilea scenariu analizat în cadrul acestei analize este cel în care noul Regulament nu este adoptat. Astfel, FNDAMR în integralitate continuă să fie destinat măsurilor curente prevăzute de Regulamentul privind condițiile, ordinea și procedura de acordare a mijloacelor Fondului Național de Dezvoltare a Agriculturii și Mediului Rural, adoptat prin Hotărârea Guvernului nr. 455 din 21 iunie 2017, cu domeniile de acțiune descrise în secțiunea 4.4.2.

Dacă facem o analiză a măsurilor prevăzute în regulamentul actual (HG nr. 455 din 21 iunie 2017), atunci putem observa că beneficiarii acestora măsuri sunt **producătorii agricoli**. Din Raportul AIPA privind rezultatele subvenționării pentru anul 2019 observăm, că circa 36 %<sup>24</sup> din fonduri au constituit achitarea restanțelor către fermieri pentru anul 2018 (342 milioane MDL), iar din cele 536.2 milioane MDL cheltuite pentru finanțarea producătorilor agricoli în anul 2019, 90.33% (484.3 milioane MDL) au fost alocate pentru măsura 1 – Investiții în exploatarea agricole pentru restructurare și adaptare la standardele Uniunii Europene.

### 5.2.1. RAPORTUL BENEFICIU-COST

Natura investițiilor subvenționate este foarte diversă – producerea legumelor și a fructelor, înființarea, modernizarea și defrișarea plantațiilor multianuale, procurarea tehnicii și utilajului agricol, utilizarea și renovarea tehnologică a fermelor zootehnice etc. O analiză a beneficiilor fiecărui tip de investiții în parte ar fi o însărcinare prea laborioasă, date fiind constrângerile de timp și resurse pentru desfășurarea acestei analize. De asemenea, existența datelor cu un nivel suficient de detalii nu este garantată.

Prin urmare, pentru a estima raportul cost-beneficiu al subvențiilor pentru producătorii agricoli, vom utiliza o metodă similară celei din secțiunea **Ошибка! Источник ссылки не найден.** (Diversificarea economiei rurale prin activități nonagricole). Ea se bazează pe datele despre activitatea întreprinderilor, oferite de Biroul Național de Statistică<sup>25</sup>, însă de data aceasta vom analiza companiile din sectorul agricol.

#### VALOAREA ESTIMATĂ:

Un indicator care aproximează beneficiile din înființarea întreprinderii este **venitul din vânzări** pe parcursul unui an fiscal de referință. Un indicator care aproximează costurile este suma diferitelor costuri operaționale: **costul vânzărilor, cheltuielile de distribuire, cheltuielile administrative și alte cheltuieli din**

<sup>23</sup> Valoarea cheltuielilor AIPA este indicată 0, întrucât Agenția, pentru implementarea măsurilor noi de subvenționare, aprobate prin HG nr. 476/2019, urmează să-și mărească personalul care va fi responsabil de proiectele de dezvoltare rurală.

<sup>24</sup> [http://www.aipa.gov.md/sites/default/files/Raport\\_gestionare\\_FNDAMR\\_2019\\_preliminar.pdf](http://www.aipa.gov.md/sites/default/files/Raport_gestionare_FNDAMR_2019_preliminar.pdf)

<sup>25</sup> <http://statbank.statistica.md/pxweb/pxweb/ro/40%20Statistica%20economica/?rxid=b2ff27d7-0b96-43c9-934b-42e1a2a9a774>

**activitatea operațională.** Pornim de la premisa că, într-o economie de piață competitivă, prețul unui bun reflectă disponibilitatea de plată a consumatorilor pentru acesta.

Veniturile și cheltuielile din alte activități decât cea operațională nu sunt considerate relevante, deoarece acestea nu sunt eligibile pentru finanțare, conform Regulamentului evaluat. Anul de referință pentru datele respective a fost anul 2017 – ultimul an pentru care existau date despre activitatea întreprinderilor din surse administrative la momentul efectuării acestei analize.

Pentru a corespunde cât mai bine cu grupul-țintă definit de Regulament, am limitat analiza la următoarele tipuri de întreprinderi:

- Microîntreprinderi și întreprinderi mici (cu un număr de angajați mai mic ca 50 și venituri totale din vânzări de până la 25 milioane lei sau active totale de până la 25 milioane lei);
- În mediul rural;
- A căror activitate **face parte** din secțiunea A din CAEM - agricultură, silvicultură și pescuit;
- Care au realizat venituri din vânzări în anul 2017 (adică au desfășurat activitate economică);
- În proprietate privată (individuală sau colectivă, excluzând întreprinderile de stat, mixte și cu capital străin)

Astfel, pentru fiecare întreprindere am calculat raportul dintre veniturile și costurile operaționale, iar **raportul beneficiu-cost** total al finanțării acestui domeniu de acțiune a fost estimat drept media aritmetică a valorilor pentru toate întreprinderile ce satisfac criteriile de mai sus<sup>26</sup>. Această valoare este de **1,28**.

Ea va fi aplicată pentru a estima beneficiile economice generate de fiecare leu cheltuit pentru subvenționarea producătorilor agricoli în scenariul „Status Quo”. Dat fiind faptul că raportul este mai mare decât 1, putem concluziona că acest tip de proiecte, analizat de sine stătător, este **benefic pentru societate**. Totuși, la finalul prezentului studiu vom efectua compararea scenariilor, pentru a identifica dacă dintre cele două scenarii, ambele benefice de sine stătător, unul este mai benefic decât celălalt.

#### **NATURA BENEFICIILOR ȘI A COSTURILOR:**

Dat fiind faptul că estimările beneficiilor și ale costurilor pentru subpunctul respectiv provin din rapoartele financiare ale întreprinderilor, ele includ doar beneficiile și costurile financiare.

#### **5.2.2. CHELTUIELILE ADMINISTRATIVE**

Urmând principiul de analiză incrementală, scenariul „Status Quo” a fost luat drept scenariu de referință, în raport cu care au fost calculate cheltuielile administrative suplimentare în cadrul scenariului „politică implementată”. Respectiv, cheltuielile administrative relevante în scenariul „Status Quo” sunt **egale cu zero**. Personalul suplimentar nu va fi angajat de către AIPA, iar solicitanții nu vor trebui să suporte costuri suplimentare pentru elaborarea setului de acte pentru aplicare.

#### **5.2.3. BENEFICIUL NET**

Tot conform principului analizei incrementale, după cum am menționat anterior, sunt relevante doar cheltuielile care au o altă destinație decât în cadrul celui alt scenariu – adică cele 15 % din FNDAMR care sunt redirecționate către noile măsuri în scenariul „politică implementată”. Prin aplicarea raportului cost-beneficiu la mărirea fondurilor care își schimbă destinația, obținem beneficiul net incremental al scenariului „Status Quo”:

**TABELUL 12. CALCULUI BENEFICIULUI NET AL SCENARIULUI „STATUS QUO”**

ANUL	2020	2021	2022
Mărirea FNDAMR	997 867	1 068 958	1 145 115

<sup>26</sup> Excluzând valorile implauzibile de mari sau negative, care sunt o imposibilitate din punct de vedere teoretic și, probabil, denotă o eroare în date.



ANUL	2020	2021	2022
Alocări destinate subvențiilor în agricultură care își schimbă destinația în comparație cu celălalt scenariu (5 %)	49 893	53 447	57 255
Raportul beneficiu-cost	1.28	1.28	1.28
Beneficiile implementării proiectelor investiționale finanțate din subvenții	63 863	68 412	73 286
<b>Beneficiul net</b>	<b>14 030</b>	<b>15 035</b>	<b>16 031</b>

Astfel, scenariul „Status Quo” este capabil să genereze **beneficii nete de 14 milioane MDL în anul 2020**, 15 milioane în 2021 și 16 milioane în 2022.

### 5.3. COMPARAREA SCENARIILOR. CONCLUZII ȘI RECOMANDĂRI

Ambele scenarii – cel de redirecționare a 5 % din FNDAMR către noua măsură prin aprobarea noului regulament, pe de o parte; și cel de continuare a acordării celor 5 % pentru măsurile existente de subvenționare a producătorilor agricole – generează un beneficiu net pozitiv în comparație cu situația în care acești bani nu ar fi alocați deloc. Totuși, scenariul „politică implementată” generează beneficii considerabil mai mari. O detaliere poate fi găsită în tabelul de mai jos:

**TABELUL 13. COMPARAREA SCENARIILOR, MII MDL**

ANUL	2020	2021	2022
Beneficiul net total al scenariului „politică implementată”	14 623	15 669	16 794
Beneficiul net al scenariului „Status Quo”	14 030	15 035	16 031
<b>Beneficiul net suplimentar în cazul adoptării politicii publice supuse evaluării ex-ante (scenariul „politică implementată”)</b>	<b>593</b>	<b>634</b>	<b>763</b>

Astfel, în urma efectuării analizei cost-beneficiu, putem concluziona că adoptarea noului Regulament va aduce **beneficii economice suplimentare între 0.5 și 0.7 milioane MDL anual**. Prin urmare, propunerea de politică publică este **recomandată spre aprobare**.

**C14:** Majoritatea domeniilor de intervenție ale PPP-ului au un raport beneficiu-cost pozitiv (mai mare de 1), fapt care indică rentabilitatea economică a proiectelor implementate de către GAL-uri.

**C15:** Costurile administrative ale beneficiarilor sunt relativ mici și în mare parte fezabile pentru beneficiarii-tip ai proiectelor implementate de GAL-uri.



MD-2005, mun. Chișinău, str. Constantin Tănase, 7  
[www.mf.gov.md](http://www.mf.gov.md), tel.(022) 26-25-23, fax 022-26-25-17

03.08.2020 nr. 09/2-09/5994

La nr. 10-05/3256 din 23.07.2020

**Ministerul Agriculturii,  
Dezvoltării Regionale și Mediului**

Ministerul Finanțelor, la solicitarea nr. 10-05/3256 din 23 iulie 2020, a examinat *proiectul hotărârii Guvernului pentru aprobarea proiectului de lege cu privire la grupurile de acțiune locală* și, în limita competențelor funcționale, comunică următoarele.

**La proiectul legii:**

La art.8, alin.(5) urmează a fi completat cu următorul text: ”, în condițiile stabilite de Legea nr.436/2006 privind administrația publică locală”.

La art. 26, considerăm oportun substituirea cuvântului „venit” din denumirea articolului cu cuvântul „finanțare”.

Totodată, la alin. (1), lit. c) din art. 26 se va completa cu textul „acordate din Fondul național de dezvoltare a agriculturii și mediului rural, în cadrul Programului LEADER”, reieșind din prevederile *Legii nr. 276/2016 cu privire la principiile de subvenționare în dezvoltarea agriculturii și mediului rural*, potrivit cărora grupurile de acțiune locală pot solicita finanțare din fond, anume prin intermediul programului de stat menționat.

**La Nota informativă:**

La compartimentul „Fundamentarea economico-financiară”, textul indicat de autori se va substitui, după cum urmează:

„Implementarea prevederilor proiectului se va efectua din contul alocațiilor prevăzute pentru Fondul național de dezvoltare a agriculturii și mediului rural, în limita aprobată în bugetul de stat pentru anul respectiv și cuantumul prevăzut de legislația în domeniu.”

Astfel, implementarea noilor prevederi urmează a se efectua, în dependență de disponibilitatea resurselor bugetare alocate în acest scop și capacitatea reală a bugetului de stat, fără admiterea selectării beneficiarilor de subvenții, a căror sumă spre plată să depășească volumul total al fondului.

**SECRETAR DE STAT**

**Tatiana IVANICICHINA**

Digitally signed by Ivanicichina Tatiana  
Date: 2020.08.26 18:25:19 EEST  
Reason: MoldSign Signature  
Location: Moldova



**MINISTERUL FINANTELOR  
AL REPUBLICII MOLDOVA**



**МИНИСТЕРСТВО ФИНАНСОВ  
РЕСПУБЛИКИ МОЛДОВА**

MD-2005, mun. Chișinău, str. Constantin Tănase, 7  
[www.mf.gov.md](http://www.mf.gov.md), tel.(022) 26-25-23, fax 022-26-25-17

22.09.2020 nr. 09/2-09/7440

La nr. 10-07/4102 din 10.09.2020

**Ministerul Agriculturii,  
Dezvoltării Regionale și Mediului**

Ministerul Finanțelor, la solicitarea nr. 10-07/4102 din 10 septembrie 2020, a examinat Analiza Impactului de Reglementare a *proiectului hotărârii Guvernului pentru aprobarea proiectului de lege cu privire la grupurile de acțiune locală* și, în limita competențelor funcționale, comunică lipsa de obiecții sau propuneri.

**SECRETAR DE STAT**

**Tatiana IVANICICHINA**



MD-2005 mun. Chișinău, str. Constantin Tănase, 9  
Tel. 20 45 79; Fax 22 07 48, E-mail: [cancelaria@madrm.gov.md](mailto:cancelaria@madrm.gov.md), WEB: [www.madrm.gov.md](http://www.madrm.gov.md)

Nr. 10-05/4454  
din 28.09.2020

### Cancelaria de Stat

În temeiul pct. 179 din Hotărârea Guvernului nr. 610/2018 pentru aprobarea Regulamentului Guvernului, Ministerul Agriculturii, Dezvoltării Regionale și Mediului prezintă spre înregistrare și examinare în cadrul ședinței secretarilor generali ai ministerelor *proiectul Hotărârii Guvernului pentru aprobarea proiectului de lege cu privire la grupurile de acțiune locală*.

Proiectul legii, Analiza ex-ante și Analiza Impactului de Reglementare au fost consultate preliminar cu Ministerul Finanțelor, scrisorile de răspuns se anexează.

### CERERE

**privind înregistrarea de către Cancelaria de Stat a proiectelor de acte care urmează a fi anunțate în cadrul ședinței secretarilor generali ai ministerelor**

Nr. crt.	Criterii de înregistrare	Nota autorului
1.	Tipul și denumirea proiectului	Proiectul Hotărârii Guvernului pentru aprobarea proiectului de lege cu privire la grupurile de acțiune locală
2.	Autoritatea care a elaborat proiectul	Ministerul Agriculturii, Dezvoltării Regionale și Mediului
3.	Justificarea depunerii cererii (indicația corespunzătoare sau remarca precum că proiectul este elaborat din inițiativa autorului)	Necesitatea elaborării și promovării proiectului Hotărârii Guvernului pentru aprobarea proiectului de lege cu privire la grupurile de acțiune locală a fost determinată de modificările produse prin Legea nr. 17 din

		<p>20 februarie 2020 în Legea nr. 276/2016 cu privire la principiile de subvenționare în dezvoltarea agriculturii și mediului rural.</p> <p>Aceste modificări se referă la crearea Programului de Stat LEADER, finanțat din surse publice cu o valoare de până la 5 % din Fondul Național de Dezvoltare a Agriculturii și Mediului Rural. Mecanismul de funcționare a abordării LEADER este bazat pe Grupurile de Acțiune Locală (în continuare – GAL), care reprezintă parteneriate intersectoriale formate din reprezentanți ai sectorului public, civic și antreprenorial. Actualmente, Grupurile de Acțiune Locală nu sunt înregistrate în calitate de persoane juridice din lipsa reglementării formei speciale de organizare în cadrul legal al Republicii Moldova. Proiectul de lege propus vine drept o soluție pentru înregistrarea și reglementarea activității GAL-urilor.</p>
4.	Lista autorităților și instituțiilor a căror avizare este necesară	<p>Ministerul Finanțelor,  Ministerul Economiei și Infrastructurii,  Ministerul Justiției,  Centrul Național Anticorupție,  Rețeaua Națională LEADER,  Rețeaua Națională de Dezvoltare Rurală,  Congresul Autorităților Locale din Moldova</p>
5.	Termenul-limită pentru depunerea avizelor/expertizelor	10 zile lucrătoare
6.	Numele, prenumele, funcția și datele de contact ale persoanei responsabile de promovarea proiectului	<p>Galina Petrachi, șef Direcție politici și programe de dezvoltare rurală,  tel: 022-204-574  email: <a href="mailto:galina.petrachi@madrm.gov.md">galina.petrachi@madrm.gov.md</a></p>
7.	Anexe (proiectul actului care se solicită a fi înregistrat, nota informativă cu documentele de	1. Proiectul Hotărârii Guvernului pentru aprobarea proiectului de lege cu privire la

	însoțire)	<p>grupurile de acțiune locală.</p> <p>2.Nota informativă la proiect.</p> <p>3.Analiza ex-ante a Măsurii de intervenție aferentă creării și funcționării grupurilor de acțiune locală.</p> <p>4. Analiza Impactului de Reglementare la proiect.</p> <p>5. Avizele Ministerului Finanțelor asupra proiectului de lege și AIR.</p>
8.	Data și ora depunerii cererii	
9.	Semnătura	

**Ministru**



**Ion PERJU**

Ex. Eugenia Cîrlig  
Tel.022-204-595