

Probleme actuale în politicile de dezvoltare rurală în Republica Moldova

Tatiana SAVCA,
lector superior universitar,
Academia de Administrare Publică

SUMMARY

In the article is analysed the issues of rural development policy implementation in the Republic of Moldova and identified the role of local government in streamlining the development of rural areas and achieving the intended results. There are formulated recommendations for improving the National strategy for agricultural and rural development.

Keywords: public administration, rural development, development strategies.

REZUMAT

În articol sunt analizate aspectele implementării politicii de dezvoltare rurală în Republica Moldova, este identificat rolul administrației publice locale în eficientizarea procesului de dezvoltare a mediului rural și obținerea rezultatelor scontate. Sunt formulate recomandări privind îmbunătățirea Strategiei naționale de dezvoltare agricolă și rurală.

Cuvinte-cheie: administrație publică, dezvoltare rurală, strategii de dezvoltare.

La cei 25 de ani de independență pe care societatea moldovenească i-a marcat anul acesta, Republica Moldova se află printre țările mai puțin avansate ale bătrânului continent. **Raportul privind dezvoltarea umană pentru 2015 [5] al Organizației Națiunilor Unite clasează Republica Moldova pe poziția 107 din 188 de țări și teritorii, conform Indice-lui Dezvoltării Umane (IDU- 0,693).**¹ Țara noastră este precedată de Botswana (locul 106, IDU – 0,698) și urmată de Egipt (locul 108, IDU – 0,690). Ne aflăm în a treia categorie de țări (cu un nivel mediu de dezvoltare umană).

Tabloul general (Tabelul 1), prezentat prin câțiva indicatori relevanți pentru indicile de dezvoltare umană, demonstrează faptul că Republica Moldova avansează indicatorii medii înregistrați de grupul țărilor din Europa și Asia Centrală numai

la două categorii: ponderea de mandate deținute de femei în Parlament și ponderea populației cu, cel puțin, un nivel de studii medii: 93,6 % dintre femei și 96,6 % dintre bărbați. Astfel, constatăm un paradox al dezvoltării societății noastre: având o pondere de peste 95 la sută de populație instruită, depășind cu mult media pe glob, înregistrăm o mișcare înainte foarte lentă. Între 1990 și 2014, valoarea IDU a Republicii Moldova a sporit de la 0,652 până la 0,693 [4, p. 2], o creștere de 6,3% sau o creștere medie anuală de circa 0,26%. Creșterea speranței de viață de la 65,0 ani în 1980 la 71,6 ani în 2014, la fel, demonstrează o îmbunătățire ușoară a situației și condițiilor de viață a populației. Pe de altă parte, acest fapt generează probleme majore în funcționarea și finanțarea sistemului social al țării.

Tabelul 1

Indicatori ai dezvoltării umane.

	Valoarea IIG (indic. inegalității de gen)	Inegalitate în venit (%)	Proporția mortalității materne	Mandate deținute de femei în Parlament (%)	Populația cu, cel puțin, un nivel de studii medii (%)		Rata participării la forță de muncă (%)		Coraportul ocupare/ populație (% 15 ani și peste)	Productivitatea muncii: producție per muncitor (2011 PPC \$)
					F	B	F	B		
Republica Moldova	0,248	14,0	21	20,8	93,6	96,6	37,6	44,2	38,6	11,58
Europa și Asia Centrală	0,300	16,6	28	19,0	70,8	80,6	45,6	70,0	51,5	30,46
IDU medie	0,506	19,8	168	18,8	34,8	55,3	37,5	79,8	55,7	9,48

Sursa. Indicatori selectați din Raportul Dezvoltării Umane, 2015.

Observăm, în continuare, că Republica Moldova rămâne în zona de diferențe majore comparativ cu statele înalt dezvoltate. Astfel, în topul statelor cu cel mai dezvoltat nivel de viață se află: Norvegia (locul 1, IDU – 0,944), Australia (locul 2, IDU – 0,935) și Elveția (locul 3, IDU – 0,930). Pentru comparație, vom menționa, că din fostele țări sovietice socialiste cel mai mult a progresat Estonia, care se află pe locul 30 cu un IDU de 0,861. Republica Moldova depășește numai trei dintre cele 14 țări, foste republici ale Uniunii Sovietice - Turkmenistanul (109), Uzbekistanul (114) și Tadjikistanul (129).

Una dintre problemele stringente ale Republicii Moldova, care generează o astfel de situație, menționată în rapoartele naționale și internaționale, este diferența de dezvoltare dintre mediul rural și cel urban. Conform analizei situației realizate de FAO (2013) [4], Republica Moldova are cea mai mare pondere a populației rurale din Europa de Est. În prezent, 58% din populația țării locuiește în mediul rural [3], pe când rata ocupării forței de muncă în acest spațiu este de numai 36%.

Din cauza situației stabilite la moment, este necesară o activitate orientată a întregii societăți în domeniul dezvoltării durabile a mediului rural. Sarcina apropierei nivelului și condițiilor de viață de un standard minim acceptat în mediul rural aparține

administrației publice. Aceasta impune necesitatea elaborării și implementării de către autoritățile administrației publice centrale și cele locale a politicilor publice de dezvoltare rurală în baza unor strategii concrete.

În acest context, la 4 iunie 2014, Guvernul Republicii Moldova a adoptat Strategia națională de dezvoltare agricolă și rurală (SNDAR) pentru anii 2014-2020. [3]

Potrivit documentului de politici, majoritatea zonelor rurale se caracterizează printr-o stagnare în dezvoltare, cauzată de dezechilibre structurale ale mecanismului economic, achitarea anevoiasă și reducerea subvențiilor de stat, ratele ridicate ale dobânzilor la creditele pentru agrobusiness, costuri ridicate în ceea ce privește produsele importate, infrastructura de procesare slab dezvoltată, reducerea suprafețelor cu sol fertil, reducerea suprafeței de teren agricol.

Degradarea satelor, declinul populației și alte fapte negative în mediul rural depind în mod direct de infrastructura industrială, socială și de transport existentă.

Unii cercetători găsesc o legătură directă între degradarea mediului rural și infrastructura slab dezvoltată sau deteriorată. [1] [6]

Spațiile rurale din Republica Moldova au nevoie de reconstrucția, revizia și repararea

drumurilor ce fac legătura între obiectivele agricole sau cu drumurile publice. Rețeaua de drumuri este unul dintre elementele infrastructurii pieței, care asigură dezvoltarea relațiilor dintre agenții economici, promovează circulația bunurilor de larg consum și circulația fluxului de pasageri.

Realizarea mai multor activități educaționale în satele țării ne-a convins în ideea, că una dintre principalele condiții pentru dezvoltarea socioeconomică a mediului rural este existența unei rețele de drumuri bine dezvoltată. Lipsa drumurilor în satele și comunele noastre afectează dezvoltarea agriculturii; calitatea lor slabă perturbă relațiile dintre agenții economici; are un impact negativ asupra dezvoltării relațiilor interregionale; încetinește dezvoltarea pieței forței de muncă; crește costurile de transport în agricultură; creează tensiuni în sfera socială a satelor noastre.

Scopul Strategiei naționale de dezvoltare agricolă și rurală este de a *spori competitivitatea sectorului agroalimentar prin intermediul unei restructurări și modernizări ample și de a îmbunătăți calitatea vieții și a muncii în mediul rural prin realizarea de sinergii între activitățile agroalimentare și cele ale mediului natural.*

Prin implementarea Strategiei se dorește a obține *un sector competitiv de agrobusiness restructurat și modernizat; condiții de viață și de muncă îmbunătățite în zonele rurale.*

Realizarea scopului scontat de Strategie se pretinde prin intermediul realizării a 3 obiective generale ce țin de competitivitatea sectorului agroalimentar, gestionarea durabilă a resurselor naturale și spori-rea nivelului de trai în mediul rural, care prevăd, la rândul lor, 9 obiective specifice. (Tabelul 2)

Tabelul 2

Matricea obiectivelor SNDAR.

Obiective generale SNDAR	Obiective specifice SNDAR		
1. Creșterea competitivității sectorului agroalimentar, prin restructurarea și modernizarea pieței.	1.1. Modernizarea lanțului agro-alimentar în scopul conformării la cerințele UE privind siguranța alimentelor și cerințele de calitate.	1.2. Facilitarea accesului la piețele de capital, de inputuri și outputuri pentru fermieri.	1.3. Reformarea sistemului învățământului, cercetărilor științifice și serviciilor de extensiune rurală în sectorul agroalimentar și crearea sistemului de informare integrat în agricultură.
2. Asigurarea gestionării durabile a resurselor naturale în agricultură.	2.1. Sprijinirea practicilor de gestionare a terenurilor agricole și a apei.	2.2. Sprijinirea tehnologiilor de producție prietenoase mediului, a produselor ecologice, inclusiv a biodiversității.	2.3. Sprijinirea adaptării și atenuării efectelor schimbărilor climatice asupra producției agricole.

3. Îmbunătățirea nivelului de trai în mediul rural.	3.1. Alocarea investițiilor pentru infrastructura fizică și de servicii din mediul rural.	3.2. Creșterea oportunităților de ocupare a forței de muncă în domeniul nonagricol și sporirea veniturilor în mediul rural.	3.3. Stimularea implicării comunității locale în dezvoltarea rurală.
--	--	--	---

Sursa. Elaborată în baza SNDAR, 2014.

Strategia servește, la moment, în calitate de reper pentru factorii de decizie naționali în procesul de identificare a problemelor majore din domeniu, precum și de orientare spre soluții optime într-un rezolvare acestora.

Responsabilitatea implementării Strategiei este divizată între autoritățile administrației publice centrale de specialitate și unele subdiviziuni subordonate acestora (Ministerul Agriculturii și Industriei Alimentare, Ministerul Economiei, Ministerul Mediului, Ministerul Dezvoltării Regionale și Construcțiilor, Ministerul Muncii, Protecției Sociale și Familiei, Ministerul Educației, Ministerul Transporturilor și Infrastructurii Drumurilor și Ministerul Tehnologiei Informației și Comunicațiilor, Agenția de Intervenție și Plăți pentru Agricultură, Agenția Națională pentru Siguranța Alimentelor, Agenția „Moldsilva”, Agenția Turismului, Oficiul Național al Viei și Vinului, Centrul Informațional Agricol). Strategia descrie responsabilitățile și rolul fiecărei instituții în procesul de implementare a Planului de Acțiuni pentru anii 2014-2020.

Cu toate acestea, analiza Strategiei denotă un fapt important: documentul strategic nu determină rolul administrației publice locale în realizarea SNDAR. Or, este imposibilă implementarea *obiectivelor strategiei* fără implicarea majoră a autorităților administrației publice locale.

De exemplu, pe de o parte, Obiectivul specific 3.3. „*Stimularea implicării comunității locale în dezvoltarea rurală*” al Strategiei prevede: implicarea comunității locale în crearea de stimulente pentru locuitorii din

mediul rural pentru a contribui la bunăstarea societății lor; sprijinul necesar „pentru a permite” populației locale să-și exprime opinia referitor la modalitatea în care dorește să-și dezvolte condițiile lor de trai; sporirea atractivității zonelor rurale prin „îmbunătățirea aspectelor sociale și culturale la nivel local și dezvoltarea infrastructurii de servicii pentru comunitățile rurale”.

Pe de altă parte, în conformitate, cu art.14 „*Competențele de bază ale consiliilor locale*” al Legii Republicii Moldova privind administrația publică locală (nr. 436, 2006), consiliul local are drept de inițiativă și decide, în condițiile legii, în toate problemele de interes local, cu excepția celor care țin de competența altor autorități publice.

Potrivit aceluiași articol, literale f) și z1), consiliul local decide asupra lucrărilor de proiectare, construcție, întreținere și modernizare a drumurilor, podurilor, fondului locativ, precum și a întregii infrastructuri economice, sociale și de agrement de interes local; dispune consultarea publică, în conformitate cu legea, a proiectelor de decizie în problemele de interes local care pot avea impact economic, de mediu și social (asupra modului de viață și drepturilor omului, asupra culturii, sănătății și protecției sociale, asupra colectivităților locale, serviciilor publice)...

În acest context, considerăm, că lipsa unui statut determinat al administrației publice locale în implementarea SNDAR va genera anumite impedimente în implementarea acesteia, cum ar fi atitudinea selectivă față de reprezentanții autorităților publice

locale (de ex., generate de apartenența politică); tergiversarea termenelor de realizare a activităților SNDAR de către autoritățile administrației publice locale; rezistența consilierilor locali în adoptarea anumitor decizii necesare procesului de implementare a Strategiei (de ex., înființarea unor servicii; darea în locațiune sau arendă a unor bunuri), abuzul instituțiilor centrale prin depășirea unor atribuții etc. Dacă nu vor fi determinate modul de implicare, rolul și responsabilitățile administrației publice locale de nivelul întâi și doi, există riscul ca unele obiective și acțiuni ale Strategiei să rămână pur declarative, fără a fi implementate.

În același context, și Planul de acțiuni privind implementarea Strategiei naționale de dezvoltare agricolă și rurală pentru anii 2014-2020, aprobat prin Hotărârea Guvernului Republicii Moldova nr. 742 din 21.10.2015, nu prevede nicio acțiune comună sau de colaborare cu autoritățile administrației publice locale. Activitățile planificate în cadrul acestui Plan (ne referim, în special, la obiectivul ce ține de dezvoltarea mediului rural) pentru o realizare eficientă cer obligatoriu implicarea administrației publice locale în proces. Or, procesul de descentralizare declarat și inițiat în sistemul administrativ al Republicii Moldova prevede o delegare de competențe necesare unei funcționalități sporite atât a administrației publice centrale, cât, mai ales, acelei locale. Considerăm că tocmai acțiunile ce țin de realizarea obiectivului general 3, în mare măsură, ar fi în zona domeniilor de competență ale administrației publice locale.

Un alt aspect al problemei eficientizării implementării politicilor de dezvoltare rurală durabilă este monitorizarea sistematică și corectă a realizării Strategiei. Din necesitatea identificării indicatorilor de reper (inițiali), a fost studiată componenta de analiză strategică a situației socioeconomice a fiecărui domeniu vizat în strategie, în baza căreia au fost elaborate scopul și obiectivele Strategiei, indicatorii de progres și impact.

Constatăm faptul că în conținutul Strategiei nu sunt stabilite valorile inițiale ale indicatorilor. În anexa Strategiei (Tabelul 13 al SNDAR) sunt reflectate rezultatele scontate și indicatorii de progres ai Strategiei. De exemplu, pentru același obiectiv general 3 „Îmbunătățirea nivelului de trai în mediul rural” sunt formulați mai mulți indicatori de progres, cum ar fi: numărul persoanelor migrante din mediul rural, bani investiți în infrastructura fizică, numărul de microîntreprinderi nou-înființate în mediul rural, proiecte inițiate de comunitățile rurale. Pentru fiecare indicator de progres este stabilit rezultatul scontat în termeni de *creștere* sau *scădere* cu un anumit procent. O astfel de stabilire a rezultatelor scontate (în %) necesită o identificare expresă a valorilor inițiale, ce ar permite o monitorizare riguroasă și o evaluare adecvată a rezultatelor Strategiei, ceea ce nu se regăsește în conținutul documentului strategic.

În final, concluzionăm, că în procesul său de tranziție, Republica Moldova se confruntă cu probleme majore în dezvoltare. Dinamica Indicelui de Dezvoltare Umană al țării pentru ultimii douăzeci de ani demonstrează o tendință ușoară de creștere, dar insuficientă, a nivelului dezvoltării umane în țară, fapt ce impune necesitatea impulsiei dezvoltării prin politicile guvernamentale și locale.

Una dintre problemele existente ce influențează nivelul dezvoltării umane și calitatea vieții cetățenilor este disparitatea teritorială dintre mediul urban și cel rural. Strategia națională de dezvoltare agricolă și rurală menită să lichideze sau, cel puțin, să amelioreze, împreună cu alte strategii sectoriale, această problemă, necesită modificări și îmbunătățiri atât în conținutul său, cât și în cadrul Planului de acțiuni pentru implementare. Menționăm aici importanța reflectării rolului autorităților administrației publice locale în implementarea Strategiei vizate. Pentru obținerea rezultatelor scontate, este necesară stabilirea modalității de colaborare a autorităților centrale cu cele

locale, a divizării responsabilităților pentru executarea acțiunilor și repartizării riscurilor de nerealizare a acestora. Neglijarea rolului autorităților administrației publice locale în dezvoltarea rurală va influența negativ obținerea rezultatelor scontate de societate.

Administrația publică locală trebuie

implicată în eficientizarea implementării politicii de dezvoltare rurală a statului prin utilizarea tuturor surselor disponibile: prin experiență, consultanță, promovarea celor mai bune practici și know-how, prin schimbul de informații, prin susținerea dezvoltării capacităților și consolidării instituționale.

NOTE

[1] Indicele dezvoltării umane (IDU, Human Development Index, în engleză) este o măsură comparativă a speranței de viață, alfabetizării, învățământului și nivelului de trai. IDU a fost inventat de economistul pakistanez Mahbub ul Haq. IDU este actualizat în fiecare an de Programul Națiunilor Unite pentru dezvoltare și publicat în Raportul de Dezvoltare Umană.

BIBLIOGRAFIE

1. Bunae C. Managementul dezvoltării umane durabile și indicatorii determinanți. În: <http://www.managementmarketing.ro/pdf/articole/65.pdf>
2. Food and Agriculture Organization of the United Nations. În: <http://www.fao.org/>
3. Hotărârea Guvernului Republicii Moldova cu privire la aprobarea Strategiei Naționale de dezvoltare agricolă și rurală pentru anii 2014-2020. Monitorul Oficial al Republicii Moldova, nr. 152 din 10.06.2014. În: <http://lex.justice.md/md/353310/>, p. 36.
4. Notă informativă pentru țări privind Raportul Dezvoltării Umane, 2015, Raportul Dezvoltării Umane 2015, UNDP, pag. 2.
5. Raportul Dezvoltării umane 2015. În: <http://hdr.undp.org/en/2015-report>
6. Харитонов Е. Л. Современные тенденции государственного и муниципального управления сельской инфраструктурой как фактор обеспечения продовольственной безопасности и экономической независимости государства. Экономические науки. Фундаментальные исследования, № 6, 2015, p. 201.

Prezentat: 9 septembrie 2016.

E-mail: tatisav@rambler.ru